جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

حماية البيئة في القانون الإداري
مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي

إعداد الطالب
سعود مانع سلطان أباالعلا

إشراف
الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون – كلية الحقوق

جامعة مؤتة، 2011

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تُعبر
بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

بسم الله الرحمن الرحيم

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب سعود مانع ابا العلا الموسومة بـــ:

حماية البيئة في القانون الإداري/ مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون**.

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
أ.د. مصلح ممدوح الصرايره		2011/04/13	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نظام توفيق المجالي		2011/04/13	عضواً
د. محمد علي الخلايلة		2011/04/13	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2011/04/13	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. صالح الكساسبة

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهـداء

إلـــى نهـــر العطـــاء الـــذي لا ينضـــب
إلـــى أمـــين نهضـــة هـــذه الأمـــة
إلـى مـن رعـى أجيـال العلـم وأكـرم العلمـاء
خـــــادم الحـــــرمين الشـــــريفين
الملـــك عبـــد الله بـــن عبـــد العزيـــز
حفظه الله ورعاه

إلـــى مـــن حملتنـــي ورعتنـــي صـــغيراً
وحملـــــــت همـــــــي كبيـــــــراً
إلـــى القلـــب الـــرؤوم والـــروح المعطـــاءة
أمي الحبيبة أطال الله في عمرها

إلى من وقفوا إلى جانبي وأمدوني بكل العون
إخوتي وأخواتي أدامهم الله

أهـــدي هـــذا العمـــل المتواضـــع

سعود مانع أباالعلا

الشكر والتقدير

أتقدم في هذا المقام بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة ولصبره عليّ في كتابتها ولإرشاداته ونصائحه الثمينة بها.

كما وأتقدم بالشكر والتقدير إلى السادة أعضاء اللجنة الكريمة لتجشمهم عناء قراءة هذه الرسالة ولتفضلهم علي بملاحظاتهم الثمينة والتي لا غنى عنها لاستكمال الفائدة من هذه الرسالة، والكمال يبقى دوماً لله تعالى.

كما ولا أنسى أن اخص بالشكر كل من أمد لي يد العون وساعدني لإتمام هذه الرسالة.

سعود مانع أباالعلا

فهرس المحتويات

المحتوى الصفحه

الإهـداء..... ا

الشكر والتقدير .....ب

فهرس المحتويات .....ج

الملخص باللغة العربية.....هـ

الملخص باللغة الإنجليزية.....و

مقدمـة..... 1

الفصل الأول:ماهية الحماية الإدارية للبيئة..... 5

1.1 مفهوم البيئة وتلوثها والهدف من الحماية الإدارية لها..... 5

1.1.1 مفهوم البيئة وتلوثها 5

2.1.1 الهدف من الحماية الإدارية للبيئة 10

2.1 خصوصية الحماية الإدارية للبيئة..... 12

1.2.1 تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية المدنية لها 12

2.2.1 تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية الجزائية لها 13

الفصل الثاني: وسائل الحماية الإدارية للبيئة..... 18

1.2 وسيلة المرفق العام ودورها في الحماية الإدارية للبيئة..... 18

1.1.2 التشريعات المتعلقة بتنظيم المدن والقرى والأبنية ودورها في حماية البيئة..... 20

2.1.2 التشريعات المتعلقة بالآثار ودورها حماية البيئة..... 26

3.1.2 حماية البيئة من خلال إنشاء المحميات الطبيعية ومكافحة التصحر والحفاظ على الحياة الفطرية..... 29

2.2 دور وسائل الضبط الإداري وغيرها من وسائل القانون العام في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي..... 35

1.2.2 دور وسيلة الضبط الإداري في حماية البيئة..... 35

2.2.2 دور الوسائل الادارية الأخرى في حماية البيئة 50

الفصل الثالث: ضمانات الحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي..... 62

1.3 ضمانات الوقاية والردع الإداريين لحماية البيئة..... 62

1.1.3 ضمانات الوقاية الإدارية لحماية البيئة..... 62

2.1.3 ضمانات الردع الإداري لحماية البيئة 72
2.3 ضمانات الحماية الإدارية للبيئة من خلال الرقابة على أعمال الإدارة 82
1.2.3 الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "التظلم الإداري" 82
2.2.3 الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "الإلغاء والتعويض" 84
3.3 الخاتمة:..... 91
المراجـع..... 96

الملخـص

حماية البيئة في القانون الإداري
مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي

سعود مانع سلطان أباالعلا

جامعة مؤتة، 2011

تتنوع صور الحماية القانونية للمراكز والعلاقات القانونية والمصالح المختلفة، ونركز على الحماية الإدارية التي هي موضوع هذه الرسالة التي نبحث فيها الكيفية التي يتم من خلالها توظيف وسائل القانون الإداري لتأمين الحماية المثلى لموضوع هام وحيوي كالبيئة، حيث ندرس توظيف وسائل المرفق العام والضبط الإداري ووسائل العقود الإدارية والتأديب الوظيفي واللامركزية الإدارية وكل ذلك في سبيل تأمين الحماية الإدارية المثلى للبيئة.

كما ونتطرق في هذه الدراسة إلى الضمانات الإدارية لحماية البيئة، متمثلة في عناصر الوقاية والردع الإداريين، وتوظيف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في سبيل تأمين الحماية الأمثل للبيئة.

وقد توصلنا في هذه الدراسة إلى نتائج وتوصيات من أهمها حاجة وسائل القانون الإداري لحماية البيئة إلى التطوير من ناحية زيادة مدة تقادم دعوى الإلغاء، ومن حيث إقرار الدعوى العمومية "دعوى الحسبة" في الأمور المتعلقة بالبيئة. وعدم تأييد النظام المسمى "بالمتاجرة في تصاريح التلوث"، وذلك لأنه يجعل من موضوع المحافظة على البيئة مجرد مادة قابلة للبيع والشراء وهو أمر غير مسوغ، فلا يجوز لأية منشأة أن تشتري التلوث لأنه لا يمكن أن يقابل أو يعوض بالمال. وأن سلطات الإدارة اللامركزية سواء المحلية أو المرفقية هي الأقدر على تفعيل وسائل حماية البيئة بحكم القرب المكاني للإدارات المحلية وبحكم التخصص الدقيق للإدارات اللامركزية المرفقية. كما ونوصي بزيادة استعمال الترغيب كضمانة من الضمانات الوقائية لحماية البيئة، سيما أن النفوس إنما جبلت على حب ما يحفزها على أداء العمل أو الامتناع عنه.

Abstract

Environment Protection in the Administrated Law between the Jordanian and Saudi Law

Saud Manie Sultan Abaalala

Mu'tah University, 2011

The legal protection methods of centers, legal relations, and different interests vary and even it branches regarding one issue into civilian protection embodied in compensation and into another one which is punitive protection embodied in punishment, protective actions, and the managerial protection which is the topic of this thesis. The researchers explores the mechanism through the managerial law are applied to provide the maximum protection for a vital topic such as nature.

The researchers came up with some findings and recommendations. The most important ones are the need of managerial law means of nature protection to be developed regarding the extension of the period of the prescription lawsuit of cancellation and recognition of the general lawsuit for the issues related to nature, and not supporting the system called "Trading the Corruption Licenses" since it makes the issue of protecting nature.

The authorities of the decentralization management are the ablest to activate the means of the protection of nature, due to the location closeness of the legal authorities and the specific specialization for the facility decentralization management. It is recommended to increase the use of the "carrot" as a guarantee to protect nature specially that humans love what stimulate them to do or not to do their jobs.

مقدمة:

أدى التقدم الكبير في التقنية – والذي شهدته الحضارة الإنسانية – إلى أن تنبه الإنسان في الآونة الأخيرة إلى ضريبة حضارته التي أصبحت تكلفه غالياً، بل وأخذت تهدده حتى في وجوده، هذه الضريبة هي "تلوث البيئة"، فأخذت الجهود تتواصل والمنظمات تؤسس والمؤتمرات تُعقد والاتفاقيات الدولية تُبرم، كما وأخذ المشرعون في الدول المختلفة يسنون القوانين لمكافحة ظاهرة التلوث أو على الأقل للحد منها قدر الإمكان.

ونظراً للطبيعة المعقدة والمتداخلة لعناصر البيئة فإن حمايتها تلزمنا بوضع نظام قانوني خاص، إلا أن رجال الفقه القانوني قد تأخروا نسبياً في التنبه للمشكلات القانونية التي تثيرها المخاطر التي تتهدد البيئة[1] سيما أن قانون البيئة لا يجوز أن يستهدف فقط حماية مكوناتها من التلوث بل يجب أن يستهدف أيضاً التشجيع على الاستخدام الأمثل للموارد[2] والتي يُعد استنزافها من اخطر عناصر الإخلال بالاتزان البيئي.

ويذهب البعض إلى تعريف الحماية الإدارية للبيئة بأنها "الجزاءات التي تفرضها السلطة الإدارية على مخالفات حماية البيئة" أو هي "الحماية التي تقدمها الإدارة للبيئة عن طريق فرض جزاءات معينة تحددها اللوائح على المخالفين"[3]، وإذا كان التعريف السابق يتواءم مع المفهوم الضيق للحماية الإدارية للبيئة إلا أن ما نقصده في هذه الرسالة الحماية الإدارية بمفهومها العام المتضمن أنها تلك الحماية القانونية المتضمنة وسائل وضمانات توفرها لنا قواعد القانون الإداري، وذلك سواءً من حيث وسائله وأدواته أم من حيث قواعده الموضوعية.

([1]) سلامة، احمد عبد الكريم، قانون حماية البيئة، ط1، 1997، من منشورات جامعة الملك سعود، ص3.

([2]) كامل،نبيلة عبدالرحيم, نحو قانون موحد لحماية البيئة، 1993، دار النهضة العربية، ص18.

([3]) ارحومة، الجيلاني عبد السلام، حماية البيئة بالقانون، دراسة مقارنة للقانون الليبي، ط1، 2000، الدار الجماهيرية، ص313.

نطاق البحث ومحدداته:

يتحدد نطاق البحث من خلال ما يلي:

أ. البيئة بمفهومها الواسع تشمل وسطين اثنين:

1. وسط طبيعي وهو ما يمكن اعتباره المفهوم الضيق للبيئة، حيث يشمل الطبيعة من حولنا بكل مكوناتها من ماء وهواء وتربة.
2. وسط اجتماعي" ولا يقصد به كل ما يؤثر على الإنسان ومن حوله فيزيائياً أو بيولوجياً بل كل ما يؤثر عليه اجتماعياً ونفسياً كذلك.

ولا نعالج في هذه الدراسة سوى الحماية الإدارية للبيئة بمفهومها الطبيعي دون مفهومها الاجتماعي (الحفاظ على الآداب العامة) أي الحفاظ على البيئة الاجتماعية بمعنى الحفاظ على القيم والعادات والتقاليد الدينية والاجتماعية التي تسود المجتمع.

ب. كذلك فان هنالك وسائل ثلاث لحماية البيئة هي: وسيلة الحماية الإدارية من خلال الجزاءات ذات الطبيعة الإدارية كالإغلاق مثلاً ووسيلة الحماية الجزائية من خلال الجزاءات ذات الطبيعة الجنائية كالحبس والغرامة، ووسيلة الحماية المدنية من خلال الجزاءات ذات الطبيعة المدنية كالتعويض وإزالة الضرر.

ولا نعالج في هذه الدراسة سوى وسيلة واحدة من وسائل الحماية القانونية للبيئة وهي وسيلة الحماية الإدارية.

مشكلة البحث:

تتمثل المشكلة الرئيسية في هذا البحث في التساؤل التالي: هل تكفي القواعد القانونية العامة في القانون الإداري سواء من حيث وسائله أم من حيث ضماناته في تحقيق الحماية البيئية؟؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية الإشكاليات الفرعية التالية:

1. إبراز ذاتية الحماية الإدارية للبيئة وضرورتها وتميزها عن (وتقدمها على) الحماية المدنية والجنائية للبيئة.

2. حصر نطاق الحماية الإدارية للبيئة، سواء من ناحية الوسائل الإدارية للحماية أم الضمانات الإدارية للحماية.
3. مدى حاجة الوسائل الإدارية لحماية البيئة إلى التطوير.
4. مدى تضمن الحماية الإدارية للبيئة لوسيلة نشر الوعي البيئي وخاصة في وسائل الإعلام والمناهج المدرسية.
5. مدى كفاية الدور الرقابي للإدارة على حسن التعامل مع البيئة خاصة فيما يتعلق بالرعي والصيد الجائرين والاستهلاك المفرط للماء والتلوث الضوضائي.
6. مدى كفاية وسيلة الترغيب كضمانة من الضمانات الوقائية لحماية البيئة، سيما أن النفوس إنما جبلت على حب ما يحفزها على أداء العمل أو الامتناع عنه.

منهج البحث:

سيتبع الباحث في هذه الدراسة مناهج ثلاثة هي:

1. المنهج الوصفي: من ناحية وصف واقع حال قواعد القانون الإداري التي تساهم في تقديم الحماية البيئية في كل من السعودية والأردن.
2. المنهج التحليلي: من ناحية تصنيف قواعد القانون الإداري التي تساهم في تقديم الحماية البيئية إلى مجموعات وتأصيلها واستنباط المبادئ القانونية العامة من النصوص الجامدة.
3. المنهج المقارن: من ناحية المقارنة فيما بين رؤية المنظم السعودي والمشرع الأردني من الحماية الإدارية للبيئة، وتقييم كل من التجربتين التشريعيتين في إطار التجربة الأخرى، للاستفادة من ذلك في سد النقص في الوضع التشريعي القائم بذلك الخصوص في كل من البلدين، بالإضافة إلى الاستفادة من بعض المسائل المتضمنة في قوانين أخرى كالقوانين الأمريكي والفرنسي والسوري واللبناني والكويتي والقطري والمصري والإماراتي.

خطة البحث:

سنقسم هذه الدراسة إلى فصول ثلاثة كما يلي:

الفصل الأول: ماهية الحماية الإدارية للبيئة

الفصل الثاني: وسائل الحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي

الفصل الثالث: ضمانات الحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي

الفصل الأول

ماهية الحماية الإدارية للبيئة

لتبيان الأساس القانوني للحماية الإدارية للبيئة لا بد من أن نبين أولا مفهوم البيئة والهدف من الحماية الإدارية لها (المبحث الأول) ومن ثم ننتقل لتوضيح خصوصية الحماية الإدارية للبيئة (المبحث الثاني).

1.1 مفهوم البيئة وتلوثها والهدف من الحماية الإدارية لها

وفي هذا المبحث سنبدأ بتبيان مفهوم البيئة وتلوثها (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل للحديث عن الهدف من الحماية الإدارية للبيئة (المطلب الثاني).

1.1.1 مفهوم البيئة وتلوثها

نجد في القرآن الكريم إشارات عدة للبيئة من ضمنها قوله تعالى: {وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الأَرْضِ يَتَبَوَّأُ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاء نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَن نَّشَاء وَلاَ نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ} {يوسف/56}، وكذلك قوله تعالى: {وَاذْكُرُواْ إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاء مِن بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِن سُهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا فَاذْكُرُواْ آلاء اللّهِ وَلاَ تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ} {الأعراف/74}.

كما وجاء في تعريف البيئة في مختار الصحاح أنها مشتقة من كلمة بوء أو تبؤ أي نزل منزلاً وبوء المنزل أي هيأه للعيش فهو في هذا المعنى تكون البيئة هي المنزل المحيط بالكائن الحي إنسانا كان أو غيرها. وفي اللغة الفرنسية نجد أن معجم لاروس يعرف البيئة بأنها "مجموع العناصر الطبيعية والاصطناعية التي تشكل إطارا لحياة الفرد"، وفي اللغة الانجليزية يعرف معجم لونجمان البيئة (environment) بأنها "مجموعة الظروف الطبيعية والاجتماعية التي يعيش بها الإنسان"، أما كلمة ايكولوجي (ecology) فتعني مجموعة العلاقات المتبادلة بين الكائن الحي ومسكنه[1].

([1]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص22 –23.

وتعرف البيئة على أنها "مجموعة الظروف والعوامل الفيزيائية والعضوية وغير العضوية التي تساعد الإنسان والكائنات الحية الأخرى على البقاء ودوام الحياة، فهي الوسط الذي يعيش فيه الإنسان وغيره من الكائنات الحية وغير الحية"(4).

ومفهوم البيئة وفقاً للمعنى السابق هو محيط حيوي واحد لا محيطات حيوية متعددة وهي تشكل وحدةً ليست قانونية فحسب وإنما وحدة موضوعية أيضا أي أنها ليست مستمدة من كون النصوص الناظمة لها متضمنة في قانون واحد وإنما من كونها هي ذاتها في حقيقة الأمر وحدة واحدة لا تقبل التجزئة أي لا يقبل أي جزء منها باعتباره وحدة مستقلة في ذاتها(5).

كما وتعرف البيئة بأنها ذلك الوسط الذي يعيش به الإنسان مع غيره من المخلوقات الحية وغير الحية وتتوفر به وسائل الحياة وأسباب البقاء(6). كما وتعرف على أنها مجموع العوامل الطبيعية والكيميائية والحيوية من ناحية والعوامل الاجتماعية من ناحية أخرى والتي لها تأثير مباشر أو غير مباشر حال أو مؤجل على الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية(7).

أما من الناحية القانونية فتعرف البيئة على أنها "الوسط الذي يحيا فيه الإنسان، والتي تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحفظ عليه حياته ويحمي صحته مما يفسد عليه ذلك الوسط والآثار القانونية المترتبة على مثل هذا النشاط"(8).

وإذا علمنا بان التلوث هو الإخلال بالاتزان البيئي فان ذلك يقتضي منا تعريف التوازن البيئي والذي يتأسس على أن البيئة مرتبطة بدورة حيوية تتسم بمنتهى الدقة

([1]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص1.

([2]) العزام، سهيل محمد، دراسة المفهوم القانوني للبيئة ، ط1 ، 2010، اربد ، ص40-41.

([3]) سلامة، احمد عبد الكريم، قانون حماية البيئة الإسلامي مقارناً بالقوانين الوضعي، ط1، 1996، القاهرة، ص19.

([4]) المرجع نفسه، ص29 -27.

([5]) الباز، داوود عبد الرزاق، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، ط1، 2006، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص35 .

والتوازن، وبشكل يجعل الحياة مستمرةً به بفضل سلسلة من عمليات التشكل والتحول في أشكال الطاقة المختلفة، والى حد جعل البعض يقول بان الطبيعة لا تعرف الأخطاء[9].

والعلاقة بين عناصر البيئة تحكمها فكرتان تقليدية وحديثة، فالفكرة التقليدية تقسم البيئة إلى موضوعين أشخاص وأشياء ويتنازعها تصوران هما سيادة الأشياء على الأشخاص متمثلة في فكرة حق الإقليم بمعنى خضوع الأشخاص متمثلين في الشعب إلى الأشياء متمثلة في الإقليم بمفهومه الواسع والتي تتمثل في رابطة الجنسية أو رابطة المواطنة (الإقامة). أما التصور الثاني فيتمثل بسيادة الأشخاص على الأشياء وهي ذاتها فكرة الحق العيني والتي تعني تسلط شخص أو مجموعة من الأشخاص على شيء بعينه[10].

والفكرة التقليدية للبيئة لم تنجح في تكييف العلاقة فيما بين العناصر المختلفة للبيئة من ناحية وبين البيئة والإنسان من ناحية أخرى، كما لم تفسر الأساس القانوني لكثير من الأحكام المتعلقة بحماية البيئة، وهو ما استدعى ضرورة البحث عن أساس قانوني آخر لحماية البيئة يفسر المفهوم القانوني للبيئة، هذا الأساس القانوني يتمثل في مبدأ التضامن والتصالح بمعناهما الموضوعي، وهو ليس مفهوماً مستحدثاً في القانون، ومثل هذا المبدأ في رأينا هو تعميم لمبدأ التضامن الاجتماعي فيما يمكن تسميته ببيئة القانون الاجتماعية إذ انه يستند إلى فكرة أن مثل ذلك التضامن لا يختصر على أشخاص المجتمع فقط وإنما على جميع عنصر البيئة، فكما أن أفراد المجتمع لا يمكن أن يعيشوا به إلا متضامنين فإننا جميعاً على هذا الكوكب بمكوناته الحية وغير الحية لا يمكن أن نستمر ما لم نتضامن معاً في سبيل البقاء في بيئة متزنة متصفة بالديمومة، مثل هذه الفكرة جعلت الفقه يسمي قانون حماية البيئة بقانون التضامن والتصالح، فعلى سبيل

---

[9]) هندي، إحسان، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ط1، 2001، دمشق: دار ابن كثير، ص 36.

[10]) العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ص440-48.

المثال فان أي تلوث في أي عنصر من عناصر البيئة لابد ينعكس أثره على باقي عناصرها، ذلك أن الاتزان البيئي فكرة مترابطة بشكل لا يقبل التجزئة[11].

وكما سق وأن أشرنا فإن البيئة بمفهومها الواسع تشمل وسطين اثنين[12]:

1. وسط طبيعي وهو ما يمكن اعتباره المفهوم الضيق للبيئة، حيث يشمل الطبيعة من حولنا بكل مكوناتها من ماء وهواء وتربة، وهي كل ما هو ليس من صنع الإنسان من عناصر البيئة، وان تأثر بوجود الإنسان ونشاطه.
2. وسط الاجتماعي (البيئة الحضارية أو الاجتماعية) وهي كل ما هو من صنع الإنسان، وناتج عن نشاطه، ويشمل ليس فقط كل ما يؤثر على الإنسان ومن حوله فيزيائياً أو بيولوجياً بل كل ما يؤثر عليه اجتماعياً ونفسياً كذلك.

أما المفهوم الضيق للبيئة فيشمل البيئة الطبيعية، أي كل ما يحيط بالإنسان من ظواهر حية أو غير حية شرط أن لا يكون له دور في وجودها، وذلك بخلاف البيئة في مفهومها الواسع كما ذكرنا والتي تشمل بالإضافة إلى البيئة الطبيعية (البيئة بمفهومها الضيق البيئة الوضعية) وهي تلك التي أنشأها الإنسان في معرض تعامله مع المحيط الذي يعيش فيه، وابرز الأمثلة على ذلك، العمران الذي أوجده الإنسان[13].

وفي معجم المصطلحات البيئية نجد أن التلوث هو "أي إفساد مباشر للخصائص العضوية أو الحرارية أو البيولوجية أو الإشعاعية لأي جزء من البيئة ...."[14].

وإنه ولحين اكتمال معالم نظام قانوني متكامل بالبيئة لا بد لنا من اللجوء إلى القواعد القانونية التقليدية للحماية القانونية، وبالرجوع إلى القواعد العامة في القانون نلاحظ أن الحماية القانونية لا تخرج عن صور ثلاثة: مدنية تتمثل في التعويض وجزائية

---

[11]) العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ص50- 51.

[12]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص28.

[13]) هندي، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ص 12 -13.

[14]) عن: سلامة، قانون حماية البيئة، ص 42.

تتمثل في العقاب وإدارية، وموضوع دراستنا في هذا البحث تقتصر على الحماية الإدارية للبيئة.

حرصت على وضع التشريعات معظم أما عن التعريف التشريعي للبيئة فنجد أن تعريف للبيئة، إلا أنها اختلفت فيما بينها حول مدى اتساع أو ضيق مفهوم البيئة في كل بالمفهوم الواسع للبيئة حيث 1994 (4) لسنة رقم المصري البيئة منها، فمثلاً اخذ قانون يحتويه وما الحية الكائنات يشمل (1) منه بأنها [المحيط الحيوي الذي المادة عرفها في منشات]. من الإنسان يقيمه وما وماء وتربة هواء من بها يحيط وما مواد من

اخذ 2002 لسنة (50) رقم السوري البيئة حماية قانون في مقابل ذلك، نجد أن ويشمل الأحياء فيه تعيش الذي على أنها [المحيط بالمفهوم الضيق للبيئة، حيث عرفها المحيط]، حيث نلاحظ أن التعريف المذكور في ذلك يؤثر ما والأرض والهواء الماء للبيئة[15] الطبيعية العناصر اقتصر على.

أما قانون حماية البيئة الأردني فقد عرف في المادة (2) منه البيئة بأنها [المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات أي منها وما يقيمه الإنسان من منشآت فيه].

الواسع بالمفهوم وقع في تناقض جوهري حين اخذ الأردني المشرع أن ويلاحظ أنه الصناعية، إلا البيئة وكذلك الطبيعية البيئة عناصر على تعريفه للبيئة للبيئة، فاشتمل عليه، تشتمل والهواء وما على الماء ويقصرها البيئة عناصر ليعدد المادة نفس في عاد عناصر ذكر يتم الأفضل أن من حيث كان المادة، صياغة تناقضاً في ومثل ذلك يعد التعريف دون الاقتصار على جزء منها[16]. عليها البيئة التي اشتمل

أما النظام العام للبيئة السعودي فقد عرف البيئة في البند (7) من المادة الأولى منه، حيث جاء فيها أن [البيئة: كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة وفضاء

([15]) كساب، عبد الرحمن محمود (2006). المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص15 .

([16]) المرجع نفسه، ص15-16.

خارجي، وكل ما تحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من طاقة ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة بشرية].

وعلى الرغم من أن التعريف السابق اخذ بالمفهوم الواسع للبيئة إلا أننا نرى بأنه يعاب عليه بأنه لم يحصر مفهوم البيئة بارتفاع معين للفضاء الخارجي وعمق معين للماء على الرغم من أن البيئة تشمل الغلاف الهوائي إلى ارتفاع معين وأعماق البحار والمحيطات إلى انخفاض معين.

2.1.1 الهدف من الحماية الإدارية للبيئة

عرف المشرع الأردني حماية البيئة بأنها "المحافظة على مكونات البيئة وعناصرها والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها أو الإقلال منها ضمن الحدود الآمنة من حدوث التلوث وتشمل هذه المكونات الهواء والمياه والتربة والأحياء الطبيعية والإنسان ومواردهم"([17]).

وقد اختلف الفقه حول ما إذا كانت حماية البيئة لذاتها أم أن الإنسان هو الغاية من حماية البيئة، حيث ظهر في هذا المجال اتجاهان:

أولاً: الاتجاه الأول: حماية البيئة هي علة الحماية الإدارية

ووفقاً لهذا الاتجاه فان حماية البيئة تكون ذات طبيعة ذاتية وهي بالتالي لا ترتبط فقط بإشباع حاجات الإنسان، وينتشر هذا الاتجاه في الدول الصناعية الغنية، حيث يرى الأستاذ (Sand) مثلاً أن واجب قانون البيئة الحديث ليس حماية الصحة العامة فقط بل إدارة الموارد الطبيعية ذات الصلة بالبيئة. وعليه فيجب إلا تأخذ الإضرار البيئية حكم الإضرار التي تقع تحت طائلة القانون المدني والتي تعالج بجبر الضرر والتعويض عنه، وبالتالي فيجب اعتبار الاعتداء على النظام البيئي اعتداءً ذا طبيعة خاصة([18]).

ثانياً: الاتجاه الثاني: حماية الإنسان هي علة الحماية الإدارية:

([17]) المادة (2) من قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006.

([18]) مخلف، عارف صالح، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ط1، 2007، دار اليازوري، عمان، ص108.

ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن جميع النصوص المتعلقة بحماية البيئة تستهدف حماية الإنسان والحفاظ على بقائه، فهي تحظر التلوث من زاوية تأثيره على صحة الإنسان، وحماية الإنسان تكون من حيث اعتباره كفرد أو كنوع "مجموعة"، فحماية البيئة لدى أنصار هذا الاتجاه ما هي إلا وسيلة غير مباشرة لحماية صحة الإنسان وسلامته[19].

وأؤيد برأيي الاتجاه الثاني، من نواح عدة:

1. من ناحية فلسفة القانون: لأن الإنسان ورفاهيته هي الغاية القصوى لأية قاعدة قانونية.
2. من ناحية شرعية: لأن الأرض وفقاً لتعاليم الشريعة الإسلامية إنما خلقت لتسخيرها لخدمة الإنسان.
3. من ناحية أهداف القانون الإداري: فإن تحقيق المصلحة العامة هي غاية القانون الإداري وبالتحديد "المرفق العام" الذي يرتبط بشكل دقيق بأداء الخدمة العامة.

وفي النصف الثاني من القرن العشرين ظهرت فكرة التراث المشترك للإنسانية كأساس قانوني لحماية البيئة، ويتمثل مفهومها في أن جميع موارد الطبيعة ذات الطابع العام أو المشترك هي ملك لجميع شعوب الإنسانية دون تفرقة والتي يجب أن تمارس حقوقها على تلك الموارد على قدم المساواة وعلى ضوء إمكاناتها الفنية والمادية، وبحيث لا يصوغ لجماعة دون أخرى أن تدعي السيادة أو السلطان على أي جزء منها وتحرم غيرها من الانتفاع بها[20].

ويرتبط بالمبدأ السابق مبدأ هام أيضا هو مبدأ مراعاة حقوق الأجيال في استخدام موارد التراث المشترك للإنسانية وبحيث لا يجوز لجيل دون آخر أن يطغى ويتعسف في استخدام الموارد المشتركة على نحو يهدد بنضوبها ويستنزف قدرتها على التجدد بما يتضمن اعتداءً على حقوق الأجيال المقبلة في نقل موارد الطبيعة إليها بالحالة التي

([19]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص111.

([20]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص 51.

تسلمها عليها الجيل الحاضر، مما يقتضي التزام المعقولية في الانتفاع بتلك الموارد المشتركة[21].

2.1 خصوصية الحماية الإدارية للبيئة

تتميز الحماية الإدارية للبيئة عن غيرها من أنواع الحماية المدنية والجزائية، وسنتحدث عن ذلك مبرزين مدى خصوصية وذاتية الحماية الإدارية للبيئة في مطلبين اثنين، نبحث في الأول تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية المدنية لها (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية الجزائية لها (المطلب الثاني).

1.2.1 تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية المدنية لها

يُشترط لقيام المسؤولية المدنية توافر عناصر ثلاثة هي:

1. الفعل الضار (في المسؤولية الموضوعية) أو الخطأ (في المسؤولية القائمة على عنصر الخطأ)[22].
2. الضرر.
3. العلاقة السببية.

واشتراط توافر العناصر الثلاثة المذكورة لقيام المسؤولية المدنية يعني عدم قيامها إلا بعد تحقق الضرر، وهو مما يضعف من الأثر الوقائي للمسؤولية المدنية في حماية البيئة، إذ يقتصر دور المسؤولية المدنية على جبر الضرر دون الوقاية من وقوعه أصلا أو الردع.

([21]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص 52.

([22]) يرجح اخذ القانون الأردني بالنظرية الموضوعية في المسؤولية المدنية، وذلك تبعاً لأحكام المادة (256) من القانون المدني الأردني والمتضمنة أن [كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بضمان الضرر].

بالإضافة إلى ذلك فان دعوى المسؤولية المدنية لا بد من أن تكون قائمة على المصلحة الشخصية المباشرة وهي لا تتناسب بالتالي مع طبيعة الإضرار البيئية والتي لا يمكن نسبتها إلى شخص محدد من حيث المسؤول ولا نسبة المتضرر منها إلى شخص أو جهة محددة[23].

كما أن المسؤولية المدنية لا يمكن أن تقوم إلا بإثبات العلاقة السببية بين الفعل الضار (أو الخطأ) والضرر، وهي علاقة قائمة على السببية العلمية وبالتالي من الصعب إثباتها لارتباطها بمعادلات واحتمالات من الصعب أن تصل درجة التحقق منها إلى مرحلة اليقين.

وعليه، فتكون الحماية الإدارية هي الأنسب لأنها تقوم على فكرة الوقاية من الضرر قبل وقوعه لعدم اشتراط تحققه لقيام المسؤولية أمام الإدارة، كما أن الإدارة التي تتولى حماية المصلحة العامة ستكون هي ذات الصفة في مباشرة الإجراءات اللازمة لأعمال حماية البيئة.

2.2.1 تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية الجزائية لها

ابتداء وقبل الحديث عن تمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية الجنائية للبيئة لا بد من التمهيد لبيان المقصود بالحماية الجنائية للبيئة، ولا نقصد بالحماية الجنائية للبيئة مجرد المحافظة عليها من الأضرار بها، ولكن يقصد بها المحافظة على مختلف المصادر الطبيعية، بل وتطويرها، وبالتالي المحافظة على المساحات الخضراء وتحسينها، والمحافظة على اثر تاريخي معين وأبعاد كل صور الإضرار به مثل امتداد المدن وحماية الفضاء من التلوث ومياه الأنهار ... الخ.

وعليه، فإذا كان هذا هو المقصود أي الحماية من الأضرار بل والتحسين، إذا يمكننا القول أن أي اعتداء أو مخالفة لما تفرضه القواعد القانونية من أوضاع وإجراءات

([23]) نصت المادة (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لسنة 1988 على أنه [لا يُقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون].

لا بد وان يشمله التجريم، فمثلاً مخالفة احد الأفراد شروط البناء كما هو موضح بالرخصة، يقع بذلك مخالفة تستوجب عقاب معين سواء بالغرامة أم بالهدم لأنه بذلك ولو انه لم يضر بعنصر من عناصر البيئة، إلا أن القانون يستلزم تحسينه وبالتالي عدم مشروعية الفعل الذي تترتب عليه الإساءة إلى الوسط الذي يعيش فيه المجتمع[24].

ولكن، ما هو الحق المعتدى عليه في جرائم البيئة؟ في الواقع لا يمكن أن ننكر أن هناك دائماً في جرائم البيئة مجني عليه، قد أضير مباشرة من الفعل غير المشروع، فالشخص أو الجماعة التي أصيبت بأمراض معينة نتيجة التلوث يعتبر المجني عليه من فعل التلوث، وبناء على ذلك يجب أن يكون له الحق في تحريك الدعوى الجنائية، إذا تقاعست عن ذلك النيابة العامة. ولكن هذا الحق المعتدى عليه قد لا يتسم بالوضوح والفورية شأن ما هو سائد في جميع الجرائم، فعلى سبيل المثال من هو المجني عليه المباشر في جريمة تلوث مياه الأنهار؟ هل هو الشخص الذي أضره مباشرة فعل التلوث أي من شرب من المياه الملوثة وأصابه المرض وفيما يتعلق بتلوث الهواء؟ هل المجني عليه من استنشق هذا الهواء وأصيب ببعض الأمراض؟ وبالنسبة لفعل الضوضاء، هل من المتوجب أن يوجد مجني عليه مباشر أضير من الضوضاء وأثرت فعلاً على جهازه العصبي؟ في الواقع أن هنالك حالات يمكن أن تحدد فيها مجني عليه مباشر قد أصابه الضرر، ومثال ذلك عمال بعض مصانع الاسمنت والمناجم وخلافه والتي مع مرور الوقت يمكن أن تصيبهم الأنشطة غير القانونية بالأمراض المتعددة والتي أثبتتها الأبحاث العلمية ومنها التحجر الرئوي وخلافه ، ولكن في الغالب الأعم يكون موضوع الاعتداء هي البيئة بصفة عامة سواء المتعلقة منها بالمصادر الطبيعية مثل الماء والهواء، أم المصادر التي خلقها الإنسان كالمدن والسدود وخلافه، وتثور الصعوبة هنا في تجديد الحق المعتدى عليه لان البيئة كما سبق أن قلنا مجموعة العناصر المرنة التي تتغير كل يوم ، لهذا يمكننا القول انه ينبغي التمييز بين المجني عليه مباشر قد أصابه ضرر من جراء الفعل المرتكب والذي شكل في نفس الوقت نشاطاً مخالفاً بصفة

---

[24]) هنداوي، نور الدين، الحماية الجنائية للبيئة، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص59 –60.

عامة للوائح والقوانين مكوناً جريمة من جرائم الخطر حتى ولو لم يترتب عليه ضرر مباشر لأحد الأفراد، أي ممكن أن يكون الفعل الواحد جريمة ضرر على حق مباشر وكوناً لجريمة خطر إذا لم يمكن تجديد النتيجة بصورة مباشرة، مثل تلوث الهواء والذي لا يمكن تحديد المضرور منه بصورة مباشرة[25].

إذن، فأياً كانت الصورة التي يتدخل بها القانون الجنائي، فان وجوده لحماية هذه القيمة الجديدة أمر لا غنى عنه سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولا بد أن نعترف بالأهمية الكبيرة لتدخل القانون الجنائي في هذا المجال بذات أهمية تدخله في الكثير من أوجه الحياة المختلفة، إلا انه ورغم ما تقدم ذكره في تبيان أهمية تدخل القانون الجنائي لحماية البيئة، إلا أن الحماية البيئية تتميز بوجه عام بأنها ترتبط بعناصر طبيعية وبالتالي فإنها ذات طبيعة علمية تتطور نظرياتها من وقت لآخر، وبالتالي فإنها تحتاج إلى نصوص عامة فضفاضة تسمح بدخول حالات جديدة تحت نصوصها، إلا أن ذلك غير متناسب مع مبدأ الشرعية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" والذي يشكل قوام المسؤولية الجزائية.

وعليه، فان المسؤولية الجزائية (التي تتضمن مجرد وضع نصوص تجريم وعقوبات لكل منها) لا تكفي لتحقيق الحماية البيئية، وذلك لما يلي[26]:

1. لان فاعلية القاعدة القانونية لا تُقاس بمقدار الجزاء الذي يضمن احترامها، وإنما تقاس بمدى التوافق والانسجام بينها وبين حاجات ورغبات الأفراد.
2. لأن قاعدة "الأصل في الأشياء الإباحة" والتي تضمن حقوق الأفراد وحرياتهم وضع المشرع في مأزق حقيقي في إطار التعامل مع المسائل البيئية، ذلك انه لا يستطيع الإحاطة بشكل مسبق بكافة حالات المساس بالبيئة والتي من الممكن أن تثور في المستقبل، مما دفع بالمشرع إلى تفويض السلطة التنفيذية في تحديد شكل الركن المادي للمخالفة البيئة باعتبارها الأكثر إحاطة ومرونة.

([25]) هنداوي، الحماية الجنائية للبيئة، ص62 -63.

([26]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص72.

3. لان قواعد المسؤولية الجزائية لا يمكن تطبيقها بسهولة، فهي تحتاج لنشوئها إثبات عناصر الخطأ والنتيجة والعلاقة السببية بينهما، وهي عناصر ليس بالسهولة إثباتها. لما سبق، تتمثل أفضلية الحماية الإدارية على الحماية الجزائية من حيث أن جزاءاتها – كالمصادرة والسحب الرخصة والإغلاق – أكثر فعالية ومناسبة لمصادر التلوث من الجزاءات الجنائية. بالإضافة إلى ذلك، فان السلطة الإدارية هي الأقرب بحكم طبيعة وظيفتها إلى فرض الحماية البيئية وهي الأكثر إدراكا لحالة البيئة واحتياجاتها[27].

ومن المعلوم أن اتخاذ الجزاء الجنائي لا يحول دون اتخاذ إجراءات إدارية لحماية البيئة، وقد قرر ذلك صراحة قانون حماية البيئة اللبناني والذي نصت المادة (57) منه على ما يلي:

[أن تطبيق العقوبات الجزائية لا يحول دون صلاحية الإدارات والسلطات المختصة، بعد إنذار خطي تبلغه بالطريقة الإدارية إلى المخالف، بان تتخذ بحقه كل أو بعض التدابير التالية:

أ. شروط خاصة للسماح بمتابعة تنفيذ نشاط معين، فضلاً عن تدابير وقائية ومراقبة ذاتية، وتدقيق بيئي بصورة مستمرة، وتعليق الترخيص العائد لهذا النشاط إلى حين التقيد بالشروط الخاصة والتدابير المذكورة.

ب. منع نشاط معين بسبب أخطاء جسيمة يسببها للبيئة وإلغاء الترخيص العائد له وإقفال المؤسسة.

ج. أعمال الإصلاحات كإزالة التلوث وإعادة التشجير وصيانة الأماكن على نفقة المخالف.

د. فرض الالتزامات والغرامات.

هـ. كل تدبير آخر يهدف إلى الوقاية أو الحد من كل ضرر يصيب البيئة].

([27]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص74.

إلا أن ما سبق لا يعني جواز الجمع بين الجزاء الإداري ذي الطبيعة المالية وبين جزاء آخر جنائي ذي طبيعة مماثلة، حيث يحظر ذلك لكي لا نكون أمام اجتماع لأكثر من جزاء واحد من ذات الطبيعة على ذات المخالفة[28].

إلا انه وعلى الرغم من ذاتية الحماية الإدارية للبيئة وتميزها عن الحماية الجنائية لها إلا أن المشرع البيئي قد يوجد نوعاً من المواءمة بينهما، كما في النظام السعودي حيث نصت المادة (4/7) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي: [تحيل اللجنة المختصة بالنظر في المخالفات أوراق القضية بقرار من وزير الداخلية إلى هيئة التحقيق والادعاء العام إذا كانت المخالفة تمثل خطأ جسيماً أو ترتب عليها ضرر جسيم].

([28]) الشرعة، موفق حمدان (2003). المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، رسالة دبلوم، الجامعة اللبنانية، بيروت، ص176.

الفصل الثاني

وسائل الحماية الإدارية للبيئة

يتداخل في تقرير الحماية الإدارية للبيئة عدد كبير جداً من التشريعات، كقوانين الصحة العامة والنظافة العامة والقوانين الزراعية وقوانين الإدارة المحلية[29]، ولعل ذلك من خصائص القانون الإداري باعتباره قانوناً لا يمكن أن تشتمل عليه مدونة واحدة كقانون العقوبات والقانون المدني مثلاً[30].

ووسائل القانون الإداري عديدة تساهم في معظمها في حماية البيئة، ونبحث ابتداء في وسيلة المرفق العام ودورها في الحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي (المبحث الأول) ومن ثم نبحث في دور وسيلة الضبط الإداري وغيرها من وسائل القانون الإداري في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المبحث الثاني).

1.2 وسيلة المرفق العام ودورها في الحماية الإدارية للبيئة

يعرف المرفق العام على انه "مشروع يمارس نشاطاً ينطوي على نفع عام ويتبع احد أشخاص القانون العام إما مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة"[31].

وكمثال على دور المرفق العام في حماية البيئة نذكر مثلاً خدمة التخلص من القمامة والنفايات: والتي أخذت جانباً كبيراً من الأهمية بسبب التقدم العمراني وازدياد عدد السكان، يتوجب أن يكون التخلص منها بطريقة صحيحة للحد من انبعاث الغاز الناتجة عنها، والتي تعتبر خطرة جداً على صحة الإنسان والحيوان معاً، سيما في المناطق القريبة من المحارق. وإذا كان حرق النفايات هو الوسيلة الأبسط والأقل كلفة

([29]) العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ط1، 2010، ص67 .

([30]) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ط1، 2003، عمان: دار وائل، ص21 .

([31]) المرجع نفسه، ص219 .

للتخلص من النفايات، فان في إعادة تدويرها وسيلة أكثر نظافة وحماية للبيئة، بل وأكثر جدوى اقتصادياً على المدى الطويل[32].

ومعلوم ما للإدارة من دور هام وجوهري ووسائل فعالة في حماية البيئة، فلها ابتداء سلطات المراقبة والإشراف والتنظيم، وكذلك ما لها من وسائل تستطيع بها فعل الآتي لحماية البيئة[33]:

1. رصد مصادر التلوث.
2. مراقبة النفايات الصلبة والسائلة.
3. مراقبة عمل المصانع ومخلفاتها ومراقبة أعمال المحلات المقلقلة للراحة واتخاذ العقوبات الرادعة بحق المخالفين.
4. الأمر بإزالة النفايات من المواقع التي طرحت فيها.
5. الأمر بإرجاع النفايات التي تم تصديرها بطريقة غير مشروعة.

ومن القوانين التي عالجت موضوع التخلص من النفايات القانون القطري رقم (8) لسنة 1974 بشأن النظافة العامة والذي ألزم البلديات بان يكون التخلص من النفايات بطريق الدفن أو الطمر الصحي وليس بطريقة الحرق التي تلوث الهواء بشكل كبير.

وفي القانون المصري نجد القانون رقم (38) لسنة 1967 الصادر بشأن النظافة العامة، وبخصوص التخلص من النفايات السائلة نجد القانون رقم (48) لسنة 1982 الصادر بشأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، والقانون رقم (93) لسنة 1962 بشأن تصريف المخلفات السائلة.

ومن أهم وظائف النشاط الإداري عملية التشجير وإنشاء الحدائق العامة وتطوير الغابات ومكافحة التصحر والزحف العمراني، وإذا أردنا أن نبرز أهمية الوسيلة السابقة فنقول بان عملية التشجير تعد من أهم وسائل مكافحة التلوث الهوائي والحد من انجراف

([32]) بطيخ، رمضان محمد (2005). الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ندوة التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية (7-11 أيار 2005)، جامعة الدول العربية، ص28.

([33]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص175-176 .

التربة، فهي تعمل على استهلاك كميات ثاني أكسيد الكربون من الجو والتي تعد الملوث الأكبر للبيئة الهوائية، كما وتعمل على حماية التربة من الانجراف وبالتالي مكافحة التصحر، وأخيرا فهي تساعد بشكل كبير على تلطيف الجو والحد من الازدياد الكبير في درجة حرارة الأرض، ومن تطبيقات ذلك نجد مثلاً ما ذهب إليه المشرع البيئي المصري من ضرورة تخصيص مساحة لا تقل عن ألف متر مربع من أراضي الدولة في كل قرية أو حي لإقامة مشتل لإنتاج الأشجار التي توزع على الأفراد والهيئات بسعر التكلفة، حيث يسهم جهاز شؤون البيئة هنالك في تمويل إقامة هذه المشاتل[34].

وفي هذا المقام تنص المادة (27/أ) من قانون الزراعة على ما يلي:

[يصدر الوزير التعليمات التي تنظم إدارة الحراج الحكومي والأراضي الحرجية ووسائل تطويرها وتنميتها والمحافظة عليها وحمايتها وشروط الرعي فيها كما يحدد ... 2. زراعة جوانب الوزير بالتنسيق مع الجهات المعنية الشروط المتعلقة بما يلي: الطرق بالأشجار الحرجية].

إلا انه وعلى الرغم من تنوع تطبيقات المرفق العام ودوره في مجال حماية البيئة وعلى الرغم من تتعدد صور المرافق العامة التي تساهم في حماية البيئة، إلا أننا في هذا المبحث سنحصر دراستنا في أهم تطبيقات تلك الحماية، حيث ندرس التشريعات المتعلقة بتنظيم المدن والقرى والأبنية ودورها في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل لدراسة قانون الآثار ودوره حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الثاني) وأخيراً نبحث في حماية البيئة من خلال مكافحة التصحر وإنشاء المحميات الطبيعية والحفاظ على الحياة الفطرية (المطلب الثالث).

1.1.2 التشريعات المتعلقة بتنظيم المدن والقرى والأبنية ودورها في حماية البيئة

([34]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص36.

وفي هذا المطلب سنبحث في التخطيط العمراني ودوره في حماية البيئة بوجه عام (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في ملامح حماية البيئة من خلال تخطيط المدن في القانون الأردني والنظام السعودي (الفرع الثاني).

التخطيط العمراني ودوره في حماية البيئة

يعرف التخطيط بوجه عام بأنه "أسلوب عملي يهدف إلى دراسة جميع أنواع الموارد والإمكانات المتوفرة في الدولة أو الإقليم أو حتى المدينة أو القرية، وتحديد كيفية استخدام هذه الموارد في تحقيق الأهداف وتحسين الأوضاع بغية الوصول إلى الاستخدام الأمثل لهذه المواد"[35].

وإذا كان ينظر إلى العمران الحضري بوجه عام بايجابية للوهلة الأولى إلا أن الافتقار إلى السيطرة والتحكم في هذه الظاهرة وتوجيهها بشكل يتفادى تبعاتها السلبية سيؤدي حتماً إلى نتائج كارثية لا تحمد عقباها[36].

ومن المعلوم أن المدينة كالكائن الحي يعيش وينمو ويمرض وربما يموت، وسر صحته هي مرافقه وتخطيطه المنظم والصحيح، وسر مرضه هو تلوثه في عناصره المائية والهوائية[37].

والبيئة كما نعلم نوعان: طبيعية وعمرانية، والبيئة العمرانية هي ذلك المحيط الاصطناعي الذي أوجده الإنسان داخل الوسط الطبيعي، ولا يصح أن تكون إقامة الإنسان لمثل تلك المنشآت بصورة عشوائية بل لا بد من أن تكون ضمن دراسة قومية منظمة تنتهي بوضع القيود والمعايير التي تتوجب مراعاتها سواء من الناحية العامة أو الخاصة، واللتان يمكن دراستهما على النحو التالي[38]:

([35]) اللبان، خلف الله حسن محمد (1999). البيئة في التخطيط العمراني، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ص254.

([36]) المبارك، فيصل بن عبد العزيز بن محمد، التخطيط والتنمية العمرانية في المملكة العربية السعودية، منشورات جامعة الملك سعود، 1424 هـ، ص59.

([37]) كمونة، حيدر عبد الرزاق، تلوث البيئة وتخطيط المدن، 1981، بغداد: دار الجاحظ، ص11 .

([38]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص28.

1) القيود والمعايير التي تتوجب مراعاتها من الناحية العامة:

ويقصد بها المعايير المتعلقة بالضوابط الخاصة بالتجمعات السكانية ككل، وتتمثل في اختيار مواقع تلك التجمعات، وذلك بحيث تكون بعيدة عن التجمعات الصناعية ومحطات توليد الطاقة النووية ومحارق النفايات التي تنبعث منها كميات كبيرة من الأبخرة والغازات المضرة بالصحة، ومن ذلك أيضا إنشاء المطارات وخطوط السكك الحديدة بعيداً عن المدن والسيطرة على توسع التجمعات السكنية حولها لأنها غالباً ما تكون مصدراً لضجيج وضوضاء كبيرين[39].

2) القيود والمعايير التي تتوجب مراعاتها من الناحية الخاصة:

ويقصد بها ذلك تلك المتعلقة بكل بناء أو إنشاء على حده، سواء من حيث مكان البناء ونوع التربة المبني عليها وارتفاعات الأبنية والارتدادات التي تجب مراعاتها كمسافة بين كل بناء وما حوله، كما وقد يلزم الساكن في بعض القوانين بزرع بعض الأشجار والنباتات حول البناء المقام كنوع من إضفاء الصفة الجمالية وكذلك لغايات الحد من التلوث. وكل ذلك بالإضافة إلى نوعية المواد المستخدمة في البناء ومدى اعتبارها من المواد الصديقة للبيئة (مثل: حظر الاستخدام الموسع للخشب في البناء في بعض البلدان التي تخشى من القطع الجائر للأخشاب) وكذلك من حيث الجماليات أيضاً (مثل: إلزام الباني باستخدام "الحجر" كعنصر جمالي في البناء في بعض المناطق في مدينة عمان)، وكذلك نجد مثلاً اشتراط الإدارة ارتفاعاً معيناً في المداخن للحد من تلوث المدن[40].

وقد اختلف الفقه بشأن إدراج العنصر الجمالي ضمن عناصر النظام العام الذي تختص سلطات الضبط الإدارية بحمايتها، وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على اعتبارها من ضمن عناصر النظام العام، ففي قضية اتحاد مطابع باريس –والتي

([39]) كمونة، تلوث البيئة وتخطيط المدن، ص109 .

([40]) العيسوي، عبد الرحمن محمد، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ط1، 2006، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص26 .

تتلخص وقائعها في إصدار سلطات الضبط الإداري الفرنسية للائحة تحظر بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الطرق لما يترتب على ذلك من تشويه للمنظر الجمالي العام– أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً برد احد الطعون مؤكداً على أن حماية المنظر الجمالي العام يعد من أغراض الضبط الإداري([41]).

بالإضافة إلى ذلك، فلا بد من ربط التخطيط العمراني بالنمو السكاني نفسه من حيث معدلات النمو الطبيعي لعدد السكان، وهو مما يؤدي في بعض الحالات إلى محاولة تنظيم النسل أو تحديده في بعض الأنظمة القانونية كالصين مثلاً.

كذلك فيستهدف التخطيط العمراني تحقيق عدد من الأهداف الأخرى من الممكن إيجازها في الأهداف التالية:

1. إعادة تجميع الكتل السكنية، وذلك لمعالجة مشكلة السكن العشوائي، وتقدير الاحتياجات السكنية وتوجيهها في الأماكن المناسبة([42]).
2. حل مشكلة الزحف السكني على الأراضي الزراعية والحد منها من خلال ما يلي([43]):
   أ. تشجيع السكن في المناطق الصحراوية أي غير الصالحة للزراعة.
   ب. العمل على الحد من ظاهرة تجريف التربة، من خلال توفير مواد البناء البديلة وبأسعار مناسبة تشجع على الإقبال على شرائها.

ملامح حماية البيئة من خلال تخطيط المدن:

بالرجوع إلى النظام العام للبيئة السعودي نجده نص في المادة (10) منه على انه [يجب مراعاة الجوانب البيئية في عملية التخطيط على مستوى المشروعات والبرامج والخطط التنموية للقطاعات المختلفة والخطة العامة للتنمية].

([41]) عن: مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص265.

([42]) اللبان، البيئة في التخطيط العمراني، ص255.

([43]) المرجع نفسه، ص258.

وقد وضع مجلس الوزراء السعودي قواعد تحديد النطاق العمراني حتى عام 1450 هـ تبعاً لقراره الذي يحمل الرقم (157) تاريخ 1428/5/11 هـ، وقد عرفت المادة (1/1) من القواعد المذكورة النطاق العمراني بأنه [سياسة لتوجيه وضبط التنمية العمرانية من خلال تعيين الحدود الملائمة لتوطين الأنشطة الحضرية واستيعاب النمو العمراني خلال فترة زمنية محددة وتوفير الخدمات والمرافق العامة لتحقيق أعلى قدر من الكفاءة الاقتصادية للموارد المتاحة للوصول للحجم الأمثل للمدن والقرى وفقاً للتوجهات الاسترتيجية العمرانية الوطنية].

كما ونصت المادة (2/3) من قواعد تحديد النطاق العمراني المذكورة على ما يلي: [على جميع الجهات المعنية بالمرافق والخدمات العامة عدم تنفيذ أي مرفق أو خدمة خارج حدود أي مرحلة من مراحل النطاق العمراني قبل تنفيذ المرفق أو الخدمة بهذه المرحلة، ويستثنى من ذلك الخطوط الرئيسية لشبكات الطرق والمرافق العامة].

وفكرة التخطيط العمراني تتصف بالمرونة في النظام السعودي، فهي خاضعة للمراجعة والتقويم في كل فترة تبعاً للمتغيرات المختلفة، وفي ذلك نصت المادة (10/3) من قواعد تحديد النطاق العمراني المذكورة على ما يلي: [تقوم وزارة الشؤون البلدية والقروية قبل حلول عام 1435 هـ بمراجعة وتقويم ضوابط مراحل التنمية العمرانية وتقسيم مرحلة التنمية العمرانية بين عامي 1435 هـ و1450 هـ إلى ثلاث مراحل وإقرار الضوابط الملائمة لكل منها، ويفوض وزير الشؤون البلدية والقروية باعتمادها].

وفي القانون الأردني نظم قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم 79 لسنة 1966 حماية البيئة الأردنية من خلال تخطيط المدن، حيث نصت المادة (4) من ذات القانون على انه [يكون من واجبات الوزير تامين سير الأمور التالية في كافة أنحاء المملكة:

أ. تنسيق استعمال تنظيم جميع الأراضي في المملكة لأحسن وجه من وجوه المصلحة العامة.

ب. أن يكون استعمال تنظيم جميع الأراضي منسجماً مع مخطط التنظيم الاقتصادي والحكومي.
ج. أن يكون تنظيم كافة المدن والقرى متمشيا مع سياسة الحكومة الاجتماعية والتطور في المجتمع والنهوض به].

وكذلك نصت المادة (6) من ذات القانون على ما يلي: [يكون من واجبات مجلس التنظيم الأعلى:

أ. إعلان مناطق تنظيم المدن وتوسيعها وتعديلها.
ب. إقرار مخططات التنظيم الإقليمية ومخططات التنظيم الهيكلية.
ج. إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أية رخصة صدرت بمقتضى هذا القانون إذا تبين له أنها قد صدرت بوجه غير مشروع وأنها مخالفة لمخططات الاعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات].

وألزم القانون الأردني ترك ارتداد بين كل بناية وأخرى لغايات صحية كالتهوية ولغايات جمالية أيضاً، وقد عرفت المادة (2) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم 79 لسنة 1966 (الارتداد) بأنه "الفسحة التي تفصل بين البناية وحد قطعة الأرض القائمة عليها البناية أو التي ستقام عليها البناية أو خط الطريق الملاصق لقطعة الأرض".

وفي مجال المحافظة على جمال المدينة نجد نص المادة (42) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم 79 لسنة 1966 والذي تضمن تحت عنوان "المحافظة على جمال المدينة ونضارتها ومنع الإضرار والمكاره" ما يلي:

يحق للجنة المحلية أو رئيسها بتفويض منها إرسال إخطار تنفيذ إلى مالك أو مشغل أي عقار تطلب إليه أن يقوم على نفقته الخاصة بإجراء ما يلي:

أ. أن يدهن بالبويا الزيتية أو بغيرها أو بالطراشة الملونة وغير الملونة أو بتنظيف الواجهات والحيطان الخارجية لأي بناء يشكل قسماً من عقار والذي تعتبره اللجنة

المحلية سيء المنظر، أو يشوه الحي أو الشارع أو المدينة وبحاجة إلى دهان أو طراشة أو تنظيف أو تحسين ، أو

ب. إزالة أي بناء مؤقت تعتبره اللجنة المحلية مشوها للجوار أو المنظر العام للمدينة، أو

ج. أن يهدم العقار أو الساحة المحيطة به إذا كان في رأي اللجنة المحلية انه ذو منظر منفر.

د. أن يزيل الأضرار أو التشويه الذي تسببه أية حديقة أو ساحة خاصة للجوار.

هـ. إزالة إي محرك أو سيارة مهملة أو أية أنقاض من العقار، أو خردة أو حطب أو براكيات في العرصات المكشوفة على جوانب الطرق].

2.1.2 التشريعات المتعلقة بالآثار ودورها حماية البيئة

يراد بالآثار بصمات الإنسان أو الأشياء التي تركها وخلفها وراءه أثناء مسيرة تطوره عبر العصور من أعمال مادية محسوسة تجسد معنى وشكل الحياة عبر العصور، ويعد أثراً أي شيء خلفته الحضارات وتركته الأجيال السابقة وراءها شرط مرور أكثر من مائة عام عليها[44].

وقد عرفت المادة (1) من تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي الآثار بأنها [الأعيان الثابتة والمنقولة والمطمورة والغارقة داخل حدود المملكة وفي مياهها الإقليمية التي بناها الإنسان أو صنعها أو أنتجها أو كيفها أو رسمها. أو تكونت لها خصائص أثرية بفعل تدخل الإنسان عبر العصور، ويدخل تحت اسم الآثار المواقع التاريخية والتراث العمراني ومواقع التراث الشعبي وقطعه].

وتجد حماية الآثار أهميتها في نطاق حماية البيئة من خلال كونها دلالة واضحة على درجة الرقي والتطور العلمي والفكري والحضاري لشعب من الشعوب، كما وتعتبر من قبيل الإرث الإنساني المشترك الذي يحق للجميع التمتع بقيمتها الجمالية، فالبيئة

([44]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص269-270.

تغذي روح الإنسان وتساهم في إدراكه المعنوي[45]، وهي بالتالي تدخل ضمن العناصر المعنوية للبيئة رغم طبيعتها المادية.

وفي مجال حماية الآثار يجوز لسلطات الضبط الإداري منع إقامة أية منشأة بجوار أي موقع أثري حماية له، حيث نصت المادة (13) من قانون الآثار الأردني رقم 21 لسنة 1988 على ما يلي:

أ. [لا يجوز الترخيص بإقامة أي إنشاء بما في ذلك الأبنية والأسوار إلا إذا كان يبتعد عن أي اثر مسافة تتراوح بين 5-25 متراً لقاء تعويض عادل.

ب. يجوز بقرار من الوزير بناء على تنسيب المدير زيادة المسافة المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا اقتضت الضرورة في أي من الحالات التالية:

1. حماية الموقع الأثري أو صيانته.
2. توسعة حرم الموقع الأثري .
3. ضمان عدم حجب الموقع الأثري بأية إنشاءات .

ج. يحظر إقامة صناعات ثقيلة أو خطرة أو أفران كلس أو محاجر على مسافة تقل عن كيلو متر من حرم المواقع الأثرية ، وفي جميع الأحوال يشترط موافقة الدائرة المسبقة قبل استدراج أو تلزيم أو طرح عطاء الخدمات الهندسية والتصاميم والمخططات وإعداد وثائق عطاءات المشاريع العامة والخاصة].

وبالإضافة إلى ذلك ومن حيث اعتبار الآثار من قبيل الأموال العامة والمرافق العامة التي تؤدي خدمة للمصلحة العامة فقد نصت المادة (3) من قانون الآثار الأردني رقم 21 لسنة 1988 على ما يلي:

[أ. تناط بالدائرة المهام والمسؤوليات التالية:

1. تنفيذ السياسة الأثرية للدولة.
2. تقدير أثرية الأشياء والمواقع الأثرية وتقدير أهمية كل اثر.

([45]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص269-270.

6. المساعدة في تنظيم المتاحف التابعة للنشاطات الحكومية في المملكة بما في ذلك المتاحف التاريخية والفنية والشعبية.

7. التعاون مع الجهات الأثرية المحلية والعربية والأجنبية بما يخدم التراث القومي ونشر الوعي الاثرى وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

8. مراقبة حيازة الآثار والتصرف بها وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والقرارات والتعليمات التي تصدر بموجبه].

أما في النظام السعودي فنجد أن المادة (3/أ) من تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي على ما يلي: [الغرض الأساسي للهيئة الاهتمام بالسياحة في المملكة، وذلك بتنظيمها وتنميتها وترويجها...، والاهتمام بالآثار والمحافظة عليها وتفعيل مساهمتها في التنمية الثقافية والاقتصادية، والعناية بالمتاحف والرقي بالعمل الأثري في المملكة...].

كما وقد نصت المادة (4) من تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي على ما يلي: [مع عدم الإخلال باختصاصات الجهات الأخرى، يكون للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها الاختصاصات الآتية:

1. اقتراح السياسات العامة لتنمية السياحة والآثار والمتاحف وتطويرها، والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ ذلك، والإشراف على تنفيذها، بعد التنسيق مع الجهات ذات العلاقة كل بحسب اختصاصه.

2. إصدار الموافقات التشغيلية لمزاولة الأنشطة والمهن السياحية ومرافق الإيواء السياحي والإشراف عليها.

11. دعم الجهود التي تساعد على تنمية السياحة وتشجيعها والمحافظة على المواقع السياحية والآثار والتراث الوطني العمراني والشعبي والحرف والصناعات التقليدية والأسواق الشعبية وحمايتها من الاندثار.

15. إيجاد سجل لآثار المملكة ووضع الضوابط المنظمة له وتحديد أثرية المواد الثابتة والمنقولة وتقدير عمرها الزمني.

16. العمل على حماية الآثار وصيانتها وترميمها وإدارتها وتهيئتها للزوار، والمحافظة على التراث العمراني وتنميته بما في ذلك من مدن وأحياء وقرى ومبان وحرف وصناعات تقليدية ومعالم تاريخية والعمل على توظيفها ثقافياً واقتصادياً.

17. إنشاء المتاحف وإدارتها والترخيص بإنشاء المتاحف الخاصة والإشراف عليها.

21. العمل على استعادة ما قد يوجد من آثار وطنية خارج المملكة وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

23. العمل على حماية المباني التاريخية والمواقع الأثرية التي تدخل ضمن الملكيات الخاصة من اجل المحافظة عليها وترميمها وتطويرها واقتراح نزع ملكيتها وفقاً لنظام نزع الملكية للمنفعة العامة، ويشمل ذلك المباني والأراضي المجاورة لهذه المواقع من اجل حمايتها وإظهار معالمها والاستفادة منها].

والملاحظ في النظام السعودي ربطه شبه الدائم بين كل من السياحة والبيئة، وهو أمر صحيح لما بين السياحة والبيئة من آثار هامة متبادلة يمكن حصرها فيما يلي[46]:

1. أن البيئة الصالحة من أهم ما يساعد على تقدم السياحة والترويج لها وازدهارها.
2. في المقابل من ذلك فانه وفي غياب الوعي البيئي والتخطيط السياحي لهذه المناطق برغم أهميتها السياحية سيؤدي إلى الإضرار بالبيئة بشكل كبير، فمثلاً فان في إقامة

المنشآت السياحية على الشواطئ ردم لأجزاء كبيرة من الشاطئ مما يؤثر بشكل كبير على الحياة الشاطئية، وكذلك فان المنشآت السياحية العشوائية وغير المنظمة تخلف كميات كبيرة من النفايات التي تؤثر بشكل كبير على البيئة.

3.1.2 حماية البيئة من خلال إنشاء المحميات الطبيعية ومكافحة التصحر والحفاظ على الحياة الفطرية:

([46]) الجلاد، احمد، تشريعات وقوانين حماية البيئة السياحية، ط1، 2005، القاهرة: عالم الكتب، ص33 و35.

وفي هذا المطلب سندرس في البداية حماية البيئة من خلال إنشاء المحميات الطبيعية ومكافحة التصحر (الفرع الأول) ومن ثم ندرس حماية البيئة من خلال حماية الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض (الفرع الثاني).

حماية البيئة من خلال إنشاء المحميات الطبيعية ومكافحة التصحر

تهدف الإدارة في مجالها نشاطها الإداري إلى حماية البيئة من خلال أنشطة بيئية بحتة من أهمها نورد ما يلي:

1. مكافحة التصحر:

يقصد بالتصحر تناقص وتدهور القدرة البيولوجية للتربة بمعنى تناقص الغطاء النباتي عنها وتناقص قدرتها على تكوين مثل ذلك الغطاء، وإذا كانت المناطق الصحراوية في الأصل هي ظاهرة طبيعية فان ظاهرة تصحر المناطق التي لم تكن صحراوية أصلا هي ظاهرة بشرية[47]، ولهذا فهي تعد من قبيل التلوث وتندرج ضمن إطاره.

وقد عرفت المادة (2) من نظام حماية التربة الأردني رقم 25 لسنة 2005 التصحر بأنه "تردي الأراضي في المناطق القاحلة وشبه القاحلة والجافة وشبه الرطبة نتيجة عوامل مختلفة من بينها الاختلافات المناخية والأنشطة البشرية".

كما وعرفت انجراف التربة بأنها "انتقال مكونات التربة من مكان إلى آخر بفعل الرياح والمياه والعوامل الطبيعية وغير الطبيعية".

ومن المعلوم أن إنشاء المرافق العامة الخاصة بحماية البيئة تجد حيزاً هاماً في مجال حماية التنوع البيولوجي ومكافحة التصحر.

وتعمل الإدارة على مكافحة التصحر من خلال تنظيم تخطيط المدن ووقف الزحف العمراني على الغابات، وكذلك من خلال وقف الرعي الجائر، وكذلك من خلال إنشاء

([47]) الدبوبي، عبد الله وآخرون، الإنسان والبيئة: دراسة اجتماعية تربوية، ط1، 2007، عمان: دار المأمون، ص117.

المحميات الطبيعية التي تلعب دوراً هاماً في مكافحة التصحر[48]، بالإضافة إلى مشاريع التشجير وغيرها من النشاطات التي تهدف إلى وقف التلوث البيئي وإعادة التوازن إلى الطبيعة.

وفي هذا المقام تنص المادة (27/هـ) من قانون الزراعة الأردني على ما يلي: [كل من يخالف تعليمات وشروط الترخيص بالرعي في الحراج الحكومي يعاقب بغرامة مقدارها دينار واحد عن كل رأس ماشية ويتم ضبطه بصورة مخالفة بالإضافة إلى غرامة مقدارها خمسون دينارا عن كل شجرة أو شجيرة حرجية أو رعوية تم الإضرار بها].

2. إنشاء المحميات الطبيعية:

المحميات الطبيعية هي عبارة عن مناطق محدد جغرافياً يجري تصنيفها أو تنظيمها وإدارتها لتحقيق أهداف تتعلق بحماية التنوع البيولوجي للكائنات الحية وتحقيق إنمائها وأخيرا دعم جهود البحث العلمي في هذا المجال[49].

وقد عرف جانب من الفقه المحمية الطبيعية بأنها مساحة يابسة أو مائية من إقليم الدولة تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتية وحيوانية أو ظواهر طبيعية ذات قيمة علمية أو ثقافية أو جمالية أو سياحية يصدر بتحديدها قرار من السلطة المختصة[50].

ويهدف إنشاء المناطق المحمية إلى تحقيق أهداف ثلاثة رئيسية هي[51]:

1. صون وحماية النظم البيئية البرية والبحرية محل الحماية.
2. دعم التنمية المستدامة بيئياً وحضرياً.

([48]) دعبس، يسرى، المحميات الطبيعية والمتنزهات في المملكة العربية السعودية، ط1، 2002، البيطاش سنتر، ص11 .

([49]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص284.

([50]) في ذلك لطفاً انظر: الحلو، ماجد راغب، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007، ص110 وما بعدها.

([51]) الصلبي، علي بن عمر بن محمد، حماية الحياة الفطرية وإنماؤها في عهد خادم الحرمين الشريفين، منشورات جامعة الملك فيصل، ص71.

3. تهيئة الخدمات المتعلقة بأغراض البحث العلمي والرصد والتدريب المتعلقة بالمجال البيئي وبالتحديد التنوع البيولوجي.

ويستند إنشاء المحميات الطبيعية إلى فكرة هامة تتأسس عليها حماية البيئة تتمثل في أن الثروات الطبيعية ليست حكراً على الجيل الحالي دون غيره، وإنما هو ملك للأجيال المتعاقبة أيضا[52].

وقد عرفت المادة (2) من نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية السعودي الحياة الفطرية بأنها [أي كائن فطري من النبات والحيوان في داخل المناطق المحمية].

كما وقد عرفت ذات المادة السابقة المناطق المحمية بأنها [هي المناطق التي تحددها الهيئة[53] بموجب هذا النظام، وتكون لغرض حماية الحياة الفطرية في المملكة].

وفي مجال إنشاء المحميات الطبيعية نصت المادة (4) من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 على انه: [تحقيقاً لأهداف حماية البيئة وتحسين عناصرها المختلفة بشكل مستدام تتولى الوزارة بالتعاون وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة المهام التالية:

ط. الموافقة على إنشاء المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية وإدارتها ومراقبتها والإشراف عليها].

كما ونصت المادة (8) من نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية السعودي على ما يلي: [تنشأ قوة حراسة – بالاتفاق بين وزارة الداخلية والهيئة– تتولى حماية المناطق المحمية وتعد محاضر بمخالفات أحكام هذا النظام ولائحته والقرارات الصادرة تنفيذاً له].

كما وقد نصت المادة (13) من نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية السعودي على ما يلي: [مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة الأخرى، يعتبر مخالفة لأحكام هذا النظام، القيام في المناطق المحمية بأي عمل من الأعمال الآتية:

([52]) دعبس، المحميات الطبيعية والمتنزهات في المملكة العربية السعودية، ص11 .

([53]) أي الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (المادة 1 من ذات النظام).

1. الصيد في جميع أشكاله ووسائله ما لم يتم وفقاً للقواعد التي يصدرها مجلس الإدارة.
2. التعرض لمسيجات المناطق المحمية.
3. الاحتطاب أو الرعي أو الزراعة أو التبعيل داخل المناطق المحمية ما لم يتم وفقاً للقواعد التي يصدرها مجلس الإدارة.
4. حصاد المواد النباتية أو جمعها أو تحطيم فصائلها أو قطعها أو تشويهها أو استئصالها أو قطفها أو أخذها من المناطق المحمية بأي طريقة كانت أو إتلاف الأشجار الحية.
5. رمي النفايات والمخلفات بجميع أشكالها.
6. إحداث أي عمل له اثر سلبي على الأحياء الفطرية داخل المناطق المحمية لم ينص عليه آنفاً].

حماية البيئة من خلال حماية الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض

عرفت المادة (2) من نظام الاتجار بالكائنات الفطرية المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي الكائنات الفطرية بأنها [أي حيوان أو نبات فطري مهدد بالانقراض يعيش في بيئته الطبيعية أو تحت الأسر].

وبالإضافة إلى إنشاء المحميات الطبيعية، تمتلك الإدارة العامة سلطات ضبطية خاصة تتعلق بحماية التنوع البيولوجي من خلال حظر الصيد الجائر وحظر الرعي الجائر.

وفي هذا المجال نجد صورة الحظر العام للصيد الجائر، حيث نصت المادة (2) من نظام صيد الحيوانات والطيور البرية السعودي على ما يلي: [لا يجوز لأحد مباشرة الصيد دون الحصول على ترخيص من الهيئة أو من تفوضه وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية].

وبالإضافة إلى صورة الحظر العام نجد صورة الحظر الخاص الواقع على صيد نوع معين من الكائنات الحية، حيث نصت المادة (5) من نظام صيد الحيوانات والطيور

البرية السعودي على ما يلي: [يجوز للهيئة[54] حظر صيد أنواع معينة من الحيوانات أو الطيور بهدف حماية الحياة الفطرية وإنمائها].

ولما كان الحظر المجرد من الجزاء هو حظر لا قيمة قانونية له، فقد نصت المادة (6) من نظام صيد الحيوانات والطيور البرية السعودي على ما يلي:

1. [مع عدم الإخلال بأي عقوبة اشد يفرضها نظام آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا النظام بغرامة لا تزيد عن 20.000 ريال، وفي حالة تكرار المخالفة يجوز مضاعفة الغرامة.
2. وفي جميع الأحوال، يجوز أن تضبط الأسلحة والآلات والأدوات التي استعملت في الصيد، وكذا الحيوانات والطيور التي تم اصطيادها، ويجوز مصادرتها في حالة ثبوت المخالفة].

وبالإضافة إلى حظر الصيد فإن المنظم السعودي قد حظر الاتجار بالكائنات المحمية وبمنتجاتها، وذلك لقطع الطريق أمام الاستفادة من صيد تلك الكائنات، وفي ذلك نصت المادة (3) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي على انه [مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى، يحظر الاتجار بالكائنات الفطرية أو بأي منتج إلا بترخيص من الهيئة، ولا يشمل هذا الحظر حيوانات المزرعة الاقتصادية، ونباتات المحاصيل الزراعية، كما لا يشمل ذلك الكائن الفطري أو المنتج الذي يتم الحصول عليه لغرض البحث العلمي].

وفي سبيل ذلك فقد توسع المنظم السعودي في تعريف الاتجار ليشمل جميع الأفعال الممهدة له واللاحقة عليه، حيث نصت المادة (2) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي الاتجار بأنه [الاستيراد، أو التصدير، أو إعادة التصدير، أو النقل، أو العرض إذا كان أي من ذلك لغرض البيع].

كذلك فقد انشأ المنظم السعودي "الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها" وذلك بغرض حماية وتنمية الحياة الفطرية في المملكة، حيث نصت المادة (1) من نظام

([54]) أي الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (وفقاً لتعريفها الوارد في المادة الأولى من ذات النظام).

الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها السعودي [تنشأ بموجب هذا النظام هيئة وطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها في المملكة، تسمى "الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها"].

كما وقد منح المنظم السعودي لتلك الهيئة الشخصية القانونية المستقلة التي تعطيها الاستقلالية والمكنات اللازمة لممارسة أعمالها، حيث نصت المادة (2) من نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها السعودي على ما يلي: [يكون للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة، وترتبط برئيس مجلس الوزراء، ويكون مقرها الرئيسي في مدينة الرياض، ويجوز إنشاء فروع لها في مدن المملكة الأخرى].

كما وقد حددت المادة (3) من نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها أغراض واختصاصات تلك الهيئة حيث نصت على ما يلي: [الغرض الأساسي للهيئة هو العناية بالحياة الفطرية البرية والبحرية في المملكة والمحافظة عليها، وحمايتها، وإنمائها، وإجراء بحوث علوم الأحياء، وتجميعها، وتطبيقها بما يكفل التوازن البيئي، ويشمل ذلك، دون تحديد لاختصاصاتها القيام بما يلي:

1. تشجيع وإجراء البحوث العلمية في مختلف حقول علوم الحياة، وخاصة ما يتعلق منها بالكائنات الحية التي تعيش في البيئات الفطرية.
2. إثارة الاهتمام بالقضايا المتعلقة بالحياة الفطرية ....
3. إجراء مسح شامل للبحوث، والدراسات المتعلقة بالحياة الفطرية والبيئة الطبيعية في المملكة....
4. تطوير وتنفيذ خطط ومشاريع تهدف إلى المحافظة على الحياة الفطرية في بيئتها الطبيعية واقتراح إقامة مناطق محمية وملاذات للحياة الفطرية في المملكة وإدارتها...].

2.2 دور وسائل الضبط الإداري وغيرها من وسائل القانون العام في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي

وفي هذا المبحث سنتحدث ابتداء عن دور وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل للحديث عن دور الوسائل الأخرى من وسائل القانون العام في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الثاني).

1.2.2 دور وسيلة الضبط الإداري في حماية البيئة

ولا نقصد في هذا المجال الضبط الإداري بمفهومه الواسع، ويعني وفقاً لهذا المفهوم "مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية"[55] وهو وفق هذا المفهوم لا يعدو أن يكون مصطلحاً رديفاً للقانون بحد ذاته، وهو أمر منتقد لأنه غير منضبط ويمنح السلطات العامة صلاحيات تكاد تكون مطلقة، والصحيح هو تعريف الضبط الإداري من خلال عنصرين جوهريين هما: أهدافه والوسائل المتبعة بغرض تحقيق تلك الأهداف، وتبعاً لذلك يعرف الضبط الإداري البيئي بأنه استعمال الهيئات الإدارية المحددة قانوناً للوسائل والسلطات التي منحها إياها القانون ضمن رقابة القضاء بهدف المحافظة على النظام العام البيئي بعناصره المعروفة[56].

والضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي من ناحية معيارين هما: المعيار الشكلي المتمثل في إتباع الضبط القضائي للسلطة القضائية في حين يتبع الضبط الإداري للسلطة التنفيذية، وكذلك المعيار الموضوعي المتمثل في الصبغة الوقائية للضبط الإداري بخلاف الضبط القضائي ذي الطبيعة العقابية[57].

([55]) الباز، داوود، حماية السكينة العامة، الضوضاء: دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، 2004، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص61.

([56])الباز، حماية السكينة العامة، ص62-66 .

([57]) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص21.

إلا انه وعلى الرغم مما سبق فانه وفي مجال حماية البيئة ونظراً لأهميتها الكبيرة نجد أن هنالك تداخلاً بين سلطات الضبط الإداري والقضائي بشأنها[58]، فمثلاً تنص المادة (87) من قانون حماية البيئة المصري على انه [يكون لموظفي الجهاز المركزي للبيئة، ومديريات البيئة بالمحافظات الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص، صفة مأموري الضبط القضائي في إثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو القرارات المنفذة له].

وكذلك فتنص المادة (64) من قانون الزراعة الأردني على ما يلي:

[يعتبر موظفو الوزارة المفوضون من الوزير وآي شخص أخر من غير موظفيها يفوضه الوزير من أفراد الضابطة العدلية أثناء قيامهم بتنفيذ أحكام هذا القانون، ويحق لهم دخول وتفتيش الأماكن التي يشتبه بوقوع مخالفة لأحكام هذا القانون فيها ويستثنى من ذلك أماكن السكن الواجب تفتيشها نهارا بموافقة مسبقة من المدعي العام المختص، كما يحق لهم إيقاف أي وسيلة نقل يشتبه بأنها تنقل مواد خلافا لأحكام هذا القانون وتفتيشها في أي وقت وعليهم تنظيم ضبط بحق المخالفين] .

والضبط الإداري البيئي يتميز بخصائص ثلاث هي[59]:

1. انه تنظيم قانوني غائي، أي له هدف أو غاية محددة تتمثل في حماية البيئة من خلال حفظ النظام العام بعناصره المعروفة.
2. انه ضرورة اجتماعية، بمعنى انه تحكمه فكرة الضرورة بمفهومها العام والتي لولا توافرها لما كان من الجائز استخدام سلطات الضبط الإداري أصلا بما تتضمنه من مساس بالحريات الفردية.
3. انه ذو طبيعة وقائية، أي مراقبة نشاط الأفراد وضبطه لمنع المساس بأمن المجتمع.

([58]) في ذلك انظر: العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ص67.

([59]) الباز، حماية السكينة العامة، ص73.

ويذهب البعض إلى ضرورة إنشاء شرطة بيئية، والأجهزة الضبطية والتي يمكن أن يكون لها دور في مجال حماية البيئة هي[60]:

1. أجهزة ذات اختصاص عام، باعتبار أن معظم الأفعال المتضمنة تلويثاً للبيئة تعد أفعالا مجرمة جزائياً.
2. أجهزة ذات اختصاص خاص، وتنقسم بدورها إلى نوعين:
   أ. أجهزة مختصة بحماية البيئة حصراً، كموظفي الحراج مثلاً.
   ب. أجهزة مختصة بمسائل ذات علاقة بالبيئة، ومنها حرس الحدود والقوات البحرية وموظفو وزارة الصحة وغيرها.

وفي هذا المطلب سنبدأ بدراسة قانون حماية البيئة ودوره في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في دور قانون الصحة العامة في حماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الثاني)

قانون حماية البيئة ودوره في حماية البيئة

للبيئة بوجه عام ثلاثة أقسام: ماء وهواء وتراب، وفي هذا المطلب سنبحث في حماية البيئة من خلال حماية الهواء ومن ثم نبحث في حماية البيئة من خلال حماية الماء وأخيرا نبحث في حماية البيئة من خلال حماية الأتربة.

أولا: حماية البيئة من خلال حماية الهواء

يعرف الغلاف الجوي بأنه تلك الكتلة الغازية التي تحيط بشكل مباشر بالكرة الأرضية وتتحرك بحركتها، لكونها خاضعة للجاذبية الأرضية، ويتمثل الغلاف الجوي في الطبقة السفلى من الجو إلى ارتفاع 100كم تقريباً، حيث أن ما فوق ذلك يسمى بالفضاء الخارجي، حيث تنعدم به الجاذبية الأرضية، وتوجد في الغلاف الجوي ثلاثة غازات رئيسية هي[61]:

أ. النيتروجين: وتبلغ نسبته في الجو 78% تقريباً.

([60]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص38.

([61]) هندي، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ص 21 وما بعدها.

ب. الأوكسجين: وتبلغ نسبته 21% تقريباً.

ج. الأرغون: وتبلغ نسبته 0.93% تقريبا.

أما بقية الغازات فلا تشكل سوى 0.01% تقريباً، ومن أهمها ثاني أكسيد الكربون الذي تسبب زيادة نسبته ظاهرة الاحتباس الحراري.

ويشمل الهواء بمفهومه القانوني كلاً من الهواء الخارجي وهواء أماكن العمل والأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة[62].

وقد ظهر تلوث الهواء بشكل واضح بعد الثورة الصناعية، ومن الممكن مناقشة معالجة قوانين البيئة لموضوع تلوث الهواء من خلال ما يلي:أ. التحكم في المخلفات الغازية للصناعة:

حيث نصت المادة (19) من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 على انه:[أ. على أصحاب المصانع أو المركبات أو الورش أو أي جهة تمارس نشاطا له تأثير سلبي على البيئة وتنبعث منها ملوثات بيئية تركيب أجهزة لمنع أو اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أو تقليل انتشار تلك الملوثات منها والتحكم في الملوثات قبل انبعاثها من المصنع أو المركبة في الجو إلى الحد المسموح به حسب المواصفات المعتمدة].

كما ونصت المادة (4) من نظام حماية الهواء الأردني رقم 28 لسنة 2005 على ما يلي:

أ. [تتولى الوزارة تصنيف المنشآت التي تصدر عنها ملوثات الهواء وفقا لنوعية الملوثات الصادرة عن المنشأة وكميتها وتأثيراتها على البيئة والصحة العامة وتحديد المناطق المعرضة لتلوث الهواء وإجراءات الرقابة اللازمة للحد من الإضرار البيئية أو منعها.

([62]) الشيخلي، عبد القادر، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، ط1، 2009، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص76.

ب. للوزير بناء على تنسيب الأمين العام، وبعد إجراء التصنيف المشار إليه في الفقرة (أ) من هذه المادة، إلزام المنشأة القائمة بأي مما يلي:

1. تركيب الأجهزة والمعدات اللازمة لضمان التقليل من انبعاث ملوثات الهواء بما لا يتجاوز الحد الأعلى المسموح به وفقا للقاعدة الفنية المعتمدة .
2. تزويد الوزارة بتقارير دورية تبين نتائج رصد الملوثات الذي تقوم به منفردة أو بالتعاون مع أي جهة أخرى].

وفي النظام السعودي تنص المادة (12) من نظام حماية البيئة على ما يلي:

[..2. يجب عند حرق أي نوع من أنواع الوقود أو غيره سواء كان للأغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو أي أنشطة أخرى أن يكون الدخان أو الغازات أوالأبخرة المنبعثة عنها والمخلفات الصلبة والسائلة الناتجة ، في الحدود المسموح بها في المقاييس البيئية .

3. يجب على صاحب المنشأة اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لضمان عدم تسرب أو انبعاث ملوثات الهواء داخل أماكن العمل إلا في حدود المقاييس البيئية المسموح بها.
4. يشترط في الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة أن تكون مستوفية لوسائل التهوية الكافية بما يتناسب مع حجم المكان وطاقته الاستيعابية ونوع النشاط الذي يمارس فيه.

وتحدد الاحتياطات والتدابير والطرق والمقاييس البيئية في اللوائح التنفيذية].

ب. التحكم في عوادم السيارات:

وفي هذا المجال نصت المادة (4) من نظام حماية الهواء الأردني رقم 28 لسنة 2005 على ما يلي : [ج. .... 2. على الجهات الرسمية التي تقوم بترخيص المركبات عدم ترخيصها أو تجديد ترخيصها إلا إذا كانت المركبة مستوفية للمواصفات المعتمدة].

وكذلك فقد نصت المادة (24/ب/3) من قانون السير الأردني لسنة 2008 والتي نصت على انه: [تحجز رخصة المركبة وتحال إلى إدارة الترخيص في أي من الحالات

التالية –على أن تسلم لمالكها بعد تصويب أوضاع المركبة وتسديد قيمة الغرامات المترتبة على مخالفات السير واستيفاء الرسوم وأي مبالغ مستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه:– ...

3. إذا كانت المركبة تنفث الدخان أو أي مواد ملوثة أخرى أثناء سيرها وبنسب تتجاوز ما تحدده التعليمات الصادرة لهذه الغاية].

ثانياً: حماية البيئة من خلال حماية الماء

ويشمل الغلاف المائي الأنهار والبحيرات والبحار والمحيطات، إلا أن العلماء اختلفوا حول إذا ما كان هناك حداً ينتهي به الغلاف المائي ويضرب بذلك 400م تحت سطح الماء وهو الحد الأقصى لإمكانية وجود حياة مستقرة ودائمة، في مقابل ذلك يرى جانب من العلم عدم وجود حد أقصى لعمق المحيطات ينتهي عنده الغلاف المائي[63]، ويلعب الغلاف المائي دوراً أساسيا في بقاء الحياة على سطح الأرض، حيث تحتاج إليه كامل الكائنات الحية، قال تعالى: (وجعلنا من الماء كل شيء حي) [سورة الأنبياء: الآية 30].

وفي هذا المجال نصت المادة (8) من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 على انه: [مع مراعاة أحكام أي تشريع آخر ، يحظر تحت طائلة المسؤولية القانونية إلقاء أي مادة ملوثة أو ضارة بالبيئة البحرية في المياه الإقليمية للمملكة أو على منطقة الشاطئ ضمن الحدود والمسافات التي يحددها الوزير بمقتضى تعليمات يصدرها لهذه الغاية].

كما ونصت المادة (4) من نظام تقييم الأثر البيئي الأردني رقم 51 لسنة 1999 على ما يلي:

[تعمل الوزارة على حماية البيئة البحرية والسواحل والمحافظة عليها وتتولى لهذه الغاية بالتعاون وبالتنسيق مع الجهات المعنية المهام التالية:

---

[63]) هندي، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ص 21 وما بعدها.(

أ. إعداد المواصفات القياسية لنوعية المياه البحرية في المياه الإقليمية والمعايير الخاصة بالتحكم بالملوثات الناتجة من جميع الأنشطة الملاحية المائية والجوية والبرية من أي مصدر سواء أكان ثابتاً أم متحركاً والتي تؤدي إلى تلوث البيئة البحرية.

ب. مراقبة نوعية المياه البحرية والتنوع الحيوي لها والتفتيش البيئي عليها.

ج. إنشاء محطات قياس لمراقبة البيئة البحرية وإدارة هذه المحطات].

وفي إطار حماية الماء كأحد عناصر البيئة نجد أن القانون الأردني أولى بإقليم العقبة عناية الخاصة من ناحية حماية البيئة ومنح السلطة المحلية هنالك صلاحيات تستقل بها فيما يتعلق بحماية البيئة، حيث تنص المادة (10/ب) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على ما يلي:

[ب. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تمارس السلطة داخل حدود المنطقة ووفقا لأحكام هذا القانون المهام والصلاحيات المتعلقة بما يلي: 5. حماية البيئة ومصادر المياه والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي].

كما وتنص المادة (52) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على ما يلي:

[تنفيذا لأحكام هذا القانون يتولى المجلس مسؤولية حماية البيئة في المنطقة والمحافظة عليها وضمان التنمية المستدامة وفق أسس ومعايير تحدد بمقتضى نظام على أن لا تقل عن المستوى المعتمد في المملكة، ولهذه الغاية تمارس السلطة صلاحيات المؤسسة العامة لحماية البيئة كما يمارس الرئيس، حسب مقتضى الحال، الصلاحيات المقررة للوزير والمدير العام المنصوص عليها في قانون حماية البيئة المعمول بها].

أما في النظام السعودي فتنص المادة (13) من نظام حماية البيئة السعودي على ما يلي:

[يلتزم كل من يباشر الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها باتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق ما يأتي:

1. عدم تلوث المياه السطحية أو الجوفية أو الساحلية بالمخلفات الصلبة أو السائلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة].

كما وتنص المادة (14) من نظام حماية البيئة على ما يلي:

1. [يحظر إدخال النفايات الخطرة أو السامة أو الإشعاعية إلى المملكة العربية السعودية، ويشمل ذلك مياهها الإقليمية أو المنطقة الاقتصادية الخالصة.
3. يحظر إلقاء أو تصريف أي ملوثات ضارة أو أي نفايات سامة أو خطرة أو إشعاعية من قبل السفن أو غيرها في المياه الإقليمية أو المنطقة الاقتصادية الخالصة].

ثالثاً: حماية البيئة من خلال حماية الأتربة

يشكل الغلاف اليابس 25% من مساحة سطح الأرض، ويشمل في جزئه الحي البيئة البشرية والبيئة الحيوانية والبيئة النباتية، ويتكون من منطقتين متميزتين وهما القشرة الأرضية والتربة المتمثلة بالأديم الخارجي لسطح الأرض[64].

وفي هذا المجال نصت المادة (6) من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 على أنه":

أ. [تحدد بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المواد التي يحظر إدخالها إلى المملكة .

ب. يحظر إدخال أية نفايات خطرة إلى المملكة وتحدد هذه النفايات بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير .

ج. في حال اكتشاف أي نفايات خطرة تم إدخالها للمملكة أو تم إدخال أي ملوثات للبيئة إليها بصورة غير مشروعة تعمل الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية على إعادتها لمصدرها على حساب الجهة التي أدخلتها للمملكة وتحميلها الغرامات والنفقات والخسائر التي تعرضت لها المملكة].

---

[64]) هندي، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ص 21 وما بعدها.(

كما ونصت المادة (3) من نظام حماية التربة الأردني رقم 25 لسنة 2005 على انه: [تتولى الوزارة، وبالتنسيق مع وزارة الزراعة وأي جهة أخرى ذات علاقة بحماية التربة، المهام والصلاحيات التالية:

أ. وضع خطة بيئية شاملة لحماية التربة وتحديد الاستغلال الأمثل لاستعمالات الأراضي.

ب. دراسة أسباب التصحر وانجراف التربة والعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد منها.

ج. مراقبة مصادر تلوث التربة وضبطها إلى الحد المسموح به بيئياً وذلك بما يتناسب مع المواصفات والمعايير القياسية المعتمدة محلياً.

ط. وضع الشروط والتعليمات المتعلقة بزراعة أنوع مناسبة من الأشجار والشجيرات والأعشاب وعلى مالكي الأراضي ومستغليها مراعاة تلك الشروط والتعليمات للحد من تعرية التربة وتآكلها وانجرافها].

دور التشريعات المتعلقة بالصحة العامة في حماية البيئة

عرفت المادة (1/1) من النظام الصحي السعودي الصحة العامة بأنها "منظور متكامل وشامل لصحة الفرد والأسرة والمجتمع والتأثيرات البيئية والاجتماعية والاقتصادية والوراثية عليها".

وتتمثل الصلة فيما بين البيئة والصحة العامة في أن تلوث البيئة يعتبر من أهم العوامل المسببة لكثير من الأمراض المعاصرة، وتضطلع سلطات الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة من خلال ما يلي[65]:

1. مكافحة الأمراض المعدية وعزل المرضى ورقابة الأغذية وفرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج.

([65]) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص79

2. توفير الشروط الصحية والسلامة المهنية في المنشآت الصناعية والتجارية والتعليمية كذلك حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بصحة الإجراءات المتبعة بشأن غلق مدرسة لعدم استيفاء مبانيها وأدواتها للشروط الصحية اللازمة.
3. رعاية نظافة الأماكن العامة والشوارع والمنتزهات ورقابة الطرقة التي يتم التخلص من النفايات من خلالها.

وفي هذا المجال قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي:

"وقد خول المشرع وزير الصحة إصدار التعليمات والأوامر واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ المهام والمسؤوليات المناطة بوزارته باعتباره راعي الرقابة والوقاية وصاحب الولاية على الصحة العامة بما في ذلك سلامة الغذاء والدواء الواردين إلى المملكة أو الموجودين فيها بهدف ضمان تسيير مرفق من أهم المرافق العامة على أكمل وجه وصلاحياته في هذا الصدد واسعة تجد حدها الطبيعي في العلة القانونية التي أملتها وهي المصلحة العامة، وبناء على ذلك فان من صلاحية وزير الصحة تحديد الشروط الخاصة بنقل المواد الغذائية بما يتلاءم والمواصفات المقررة والمتعارف عليها دولياً وعلمياً[66].

وقد اهتم المنظم السعودي بموضوع حماية الصحة العامة في ذات النظام العام لحماية البيئة السعودي، حيث نجد ضمن أهداف النظام المحددة في المادة الثانية منه قوله في البند (2) من المادة المذكورة [حماية الصحة العامة من أخطار الأنشطة والأفعال المضرة بالبيئة].

كما ونصت المادة (3) من النظام الصحي السعودي على ما يلي: [تعمل الدولة على توفير الرعاية الصحية كما تعنى بالصحة العامة للمجتمع بما يكفل العيش في بيئة صحية سليمة ويشمل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي:

1. سلامة مياه الشرب وصلاحيتها.

---

[66]) قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/22 (هيئة خماسية) تاريخ 1995/4/19 المنشور على الصفحة 1763 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1995/1/1 من منشورات مركز عدالة

3. سلامة الأغذية المتداولة.

7. حماية البيئة من أخطار التلوث بأنواعها].

كما وقد أوردت المادة (17) من النظام الصحي السعودي ضمن اختصاصات مجلس الخدمات الصحية اختصاصاً يتعلق بحماية البيئة، حيث ورد في البند (ج/9) من المادة المذكورة ما يلي: [يختص المجلس بالاتي: ج- وضع وإقرار سياسة التنسيق والتكامل بين جميع الجهات المختصة بتقديم خدمات الرعاية الصحية وعلى وجه الخصوص في المجالات الآتية: 9- تطوير صحة البيئة].

ويكفي في هذا المجال أن نشير إلى حماية الصحة العامة من خلال ما يلي:

أ) من خلال التعامل مع المواد الضارة والخطرة:

عرفت المادة (1) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي المواد الكيميائية الخطرة بأنها [مواد كيميائية تتصف بسميتها أو قابليتها للانفجار أو ذات خصائص أخرى يمكن أن ينجم عنها خطر على صحة الإنسان أو البيئة].

كما وعرفت ذات المادة المذكورة النفايات الكيميائية بأنها [المخلفات الكيميائية التي يرغب في التخلص منها، كمواد ناتجة عن العمليات الصناعية والبحثية].

وفي القانون الأردني نجد صورة تطبيقية لما سبق في نص المادة (4) من نظام إدارة المواد الضارة والخطرة الأردني رقم (24) لسنة 2005 والمتضمنة ما يلي:

[تتولى اللجنة المهام التالية وترفع توصياتها بشأنها إلى الوزير:

أ. تصنيف المواد الضارة والخطرة والمحظورة والمقيدة ونفاياتها.

ب. إعداد التعليمات المتعلقة بتحديد الأسس والشروط والوسائل والطرق العلمية والفنية اللازمة لنقل المواد الضارة والخطرة وجمعها وتخزينها ومعالجة نفاياتها والتخلص منها.

ج. اعتماد نماذج التصاريح المتعلقة بتداول المواد والنفايات الخطرة ومدة سريان كل منها.

د. اعتماد النماذج المتعلقة بجمع النفايات الضارة والخطرة ونقلها وتخزينها.

هـ. تحديد المواقع المناسبة لمعالجة المواد الضارة والخطرة ونفاياتها والتخلص منها وتخصيص قطع أراض في هذه المواقع لهذه الغاية].

وقد وضع جدول ملحق بالنظام السابق لتحديد المواد الضارة والخطرة التي يتعين التحكم فيها والذي يحمل الرقم (3) لسنة 1999 والمنشور على الصفحة 3060 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4371 والصادر بتاريخ 1999/8/16، ومن المواد المذكورة في الجدول المذكور نجد ما يلي:

النفايات الإكلينيكية المتخلفة عن الرعاية الطبية في المستشفيات والمراكز y[1 والعيادات الطبية بما في ذلك النفايات المشعة.

النفايات المتخلفة عن إنتاج المستحضرات الصيدلية وتحضيرها.2y

النفايات المتخلفة عن إنتاج المبيدات البيولوجية والمستحضرات الصيدلية 3y النهائية وتجهيزها واستخدامها.

النفايات المتخلفة عن صنع المواد الكيماوية الواقية للأخشاب وتجهيزها.4y

النفايات المتخلفة عن إنتاج المذيبات العضوية وتجهيزها واستخدامها.5y

النفايات المتخلفة عن المعالجة الحرارية وعمليات التطبيع المحتوية على 6y السيانيد].

أما في النظام السعودي فان مظلة الحماية من المواد الخطرة تمتد لتشمل جميع أنواع التعامل بها، حيث عرفت المادة (1) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي إدارة المواد الكيميائية بأنها [كل تعامل مع المواد الكيميائية بما في ذلك إنتاجها، وتصنيعها، وتداولها، ونقلها، وتخزينها، ومعالجتها، وإتلافها، والتخلص منها].

كما وقد نصت المادة (8) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [تتولى وزارة الداخلية المهمات الآتية:

1. حصر ومراقبة جميع ما يستورد من مواد كيميائية تدخل في تركيب المتفجرات والجهات المستوردة لها.

2. مرافقة الشاحنات المحملة بالمواد الكيميائية الخطرة –التي تحددها اللائحة– لتأمين سلامتها على الطرق.
3. وضع تدابير الحماية والوقاية من أخطار المواد الكيميائية، ومتابعة تنفيذها].

وكذلك فقد نصت المادة (10) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [تتولى الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة المهمات الآتية:

1. التنسيق مع الجهات المختصة لإنشاء قاعدة معلومات تشتمل على ما يأتي:
أ. بيان بالمواد الكيميائية التي فسحت، والجهات التي استوردتها، وما أتلف منها.
ب. بيان بالمواد الكيميائية المحظورة التي لا يسمح قطعياً بدخولها إلى المملكة، والمواد الكيميائية المقيدة التي لا يسمح بدخولها إلا وفق شروط وتعليمات خاصة.
ج. جميع ما يتعلق بالنفايات الكيميائية وخصائصها ودرجة خطورتها والظروف المناسبة لحفظها ونقلها وإعادة استخدامها وطرق تخزينها وكيفية التخلص منها.
2. تنظيم وسائل الاستشعار والإنذار من أخطار الحوادث الكيميائية، وإعداد الخطط لمواجهة الحالات الطارئة المؤثرة على البيئة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
3. إصدار تراخيص إنشاء محطات ومرافق معالجة النفايات الكيميائية وفق المعايير التي تحددها اللائحة، ومراقبة تلك المحطات والمرافق وما يتم التخلص منه فيها.
4. إعداد القواعد والإجراءات للتحكم في عمليات الإتلاف والتخلص من النفايات الكيميائية ومراقبة تطبيقها، وذلك بما يتوافق مع الأنظمة والمعاهدات المتعلقة بهذا الشأن.
5. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتأمين مواقع مناسبة لعمليات إتلاف المواد الكيميائية وردمها، والإشراف على إنشاء المرادم وعمليات الإتلاف والردم.

وبالإضافة إلى ما سبق، نجد أن سلطات الإدارة اللامركزية المحلية (البلديات وغيرها) ملتزمة أصلا بإدارة حرق النفايات السكانية والتخلص منها، وفي التخطيط العمراني للمدن من ناحية اختيار مواقع التجمعات السكنية نجد معنىً قريباً من ذلك، حيث يتوجب أن تكون بعيدة عن التجمعات الصناعية ومحطات توليد الطاقة النووية ومحارق النفايات التي تنبعث منها كميات كبيرة من الأبخرة والغازات المضرة بالصحة[67].

ب) من خلال التعامل مع مياه الشرب: تنقيتها ومراقبتها

لسنة 47حيث نجد نص المادة (36) من قانون الصحة العامة الأردني رقم 2008 والتي تضمنت ما يلي: [تتولى الوزارة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وبمقتضى تشريعاتها الخاصة، مراقبة مياه الشرب أيا كان مصدرها، للتأكد من صلاحيتها من الناحية الصحية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع استعمال أي مياه غير صالحة للشرب بما في ذلك اخذ عينات منها وفحصها لدى مختبراتها أو أي مختبرات أخرى معتمدة لديها].

كما ونصت المادة (41) من قانون الصحة العامة المذكور على ما يلي: [للوزارة مراقبة ما يلي:

أ. مصادر مياه الشرب وشبكاتها للتأكد من عدم تعرضها للتلوث.

ب. كيفية معالجة مياه الشرب ونقلها وتوزيعها وتخزينها لضمان توافر الشروط الصحية في هذه العمليات بما في ذلك نوعية المواد المستعملة في عمليات معالجة مياه الشرب ونقلها وتخزينها وتوزيعها وتعبئتها ومنع استعمال أي مادة يمكن أن تضر بصحة المستهلك].

وفي النظام السعودي نصت المادة (3) من النظام الصحي السعودي على ما يلي: [تعمل الدولة على توفير الرعاية الصحية كما تعنى بالصحة العامة للمجتمع بما يكفل العيش في بيئة صحية سليمة ويشمل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي:

([67]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص28.

2. سلامة مياه الشرب وصلاحيتها].

ج) من خلال منع انتشار الأمراض المعدية:

منح قانون الصحة العامة الأردني لسلطات الضبط الإداري صلاحيات استثنائية في حالة وجود مرض معد، ومن ضمن هذه الصلاحيات:

1. صلاحية التفتيش:

وذلك سنداً لنص المادة (18) من قانون الصحة العامة الأردني والتي تضمنت ما يلي:

أ. [يحق للمدير أو الطبيب الحكومي أو الموظف المفوض تفتيش أي عقار أو بيت إذا اشتبه أن فيه إصابة بمرض معد وله أن يقوم بتطهير ذلك العقار واتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بالحد من انتشار المرض المعدي .

ب. عند انتشار وباء لأي مرض أو حدوث إصابات به فعلى الوزارة اتخاذ التدابير الضرورية لمنع انتشاره بما في ذلك مراقبة مصادر المياه العامة والخاصة والمزروعات وأي مواد غذائية أو مصادر أخرى يمكن أن تشكل وسائل محتملة لانتقال العدوى.

ج. يحظر تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون استعمال المواد أو الأشياء أو الأمكنة الموبوءة التي يحتمل أن تنقل المرض كما يحظر وضع أي منها في متناول الغير أو تحت تصرفهم].

وكذلك سنداً لنص المادة (26) من قانون الصحة العامة الأردني رقم 54 لسنة 2002 والتي تضمنت ما يلي:[يجوز للموظف المفوض أن يدخل في أي وقت معقول لأي مكان لإزالة أسباب وجود نواقل الأمراض أو توالدها وإذا كانت هذه الأماكن مأهولة فلا يدخلها إلا بإذن من المسؤول عنها أو بقرار المدعي العام المختص].

2. صلاحية عزل الأشخاص والمناطق ووضع اليد على المباني:

ذلك سنداً لنص المادة (19) من قانون الصحة العامة الأردني والتي تضمنت ما يلي:

أ. [يعزل المصاب بمرض معد، ويكون العزل بالطريقة التي يقررها الطبيب بحيث يمنع تعرض الغير للعدوى بالمرض.

ب. للوزير أو من يفوضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع انتقال العدوى للآخرين من مستودع العدوى أو مصدر العدوى].

2.2.2 دور وسائل القانون الإداري الأخرى في حماية البيئة في القانون الأردني والنظام السعودي

بالإضافة إلى الوسائل التي تقدم ذكرها، هنالك وسائل أخرى يمكن أن تساهم في حماية البيئة، من أهمها نبحث دور وسيلة التنظيم الإداري في حماية البيئة (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل للبحث دور وسيلتي النشاط الإداري المرفقي والتأديب الوظيفي في حماية البيئة (الفرع الثاني) وأخيرا نبحث في دور وسائل العقود الإدارية والأموال العامة والتنفيذ المباشر في حماية البيئة (الفرع الثالث).

دور وسيلة التنظيم الإداري في حماية البيئة

للتنظيم الإداري صورتان: التنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي، وفي هذا المطلب سنبحث في دور المركزية الإدارية في حماية البيئة (البند الأول) ومن ثم ننتقل لدراسة دور اللامركزية الإدارية في حماية البيئة (البند الثاني).

دور المركزية الإدارية في حماية البيئة

تعرف المركزية على أنها "نظام يتمثل بوحدة السلطة الإدارية وتركزها بيد السلطة المركزية، بان تنفرد الحكومة المركزية في العاصمة أو عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية"[68].

ومن ابرز الأمثلة على الأجهزة المركزية لحماية البيئة الوزارات المختلفة لحماية البيئة في معظم دول العالم ومنها الأردن والسعودية، وكذلك نجد مثلاً "مصلحة الأرصاد

([68]) الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري، ط1، 2009، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ص107 .

وحماية البيئة" وحماية البيئة هي هيئة إدارية مركزية مرتبطة بشكل مباشر برئاسة الوزراء.

كذلك فان وزارات أخرى كوزارة المياه ووزارة الصحة تلعب دوراً هاماً وبارزاً في حماية البيئة، حيث نجد مثلاً أن المادة (5) من النظام الصحي السعودي تنص على ما يلي: [الوزارة هي الجهة المسؤولة عن توفير الرعاية الصحية، وعليها على وجه الخصوص ما يأتي ...].

وقد عرفت المادة (3/1/ب) من النظام الصحي السعودي الرعاية الصحية الأولية بقولها ما يلي: [3- الرعاية الصحية الأولية: يقصد بها الآتي: ... ب- العمل مع الجهات ذات العلاقة لرقابة إصحاح البيئة وسلامة مياه الشرب والأغذية والاهتمام بالتغذية الصحية السليمة ونشر التوعية عنها].

وقد نصت المادة (2) من نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها السعودي [يكون للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة، وترتبط برئيس مجلس الوزراء، ويكون مقرها الرئيسي في مدينة الرياض، ويجوز إنشاء فروع لها في مدن المملكة الأخرى].

الختامي دور المركزية الإدارية في حماية البيئة في الإعلان وقد تمت الإشارة إلى الجهاز سنة 1972، وتتميز تركيبة بستوكهولم المنعقد البيئة حول المتحدة الأمم لندوة الوزارات بين الاتصال كي يتولى وذلك المشترك، الوزاري المركزي لحماية البيئة الطابع العلاقة ذات والبرامج الإجراءات تحضير عملية تأمين تنسيق ذات العلاقة، بالإضافة إلى بنشاط الوزارات المختلفة في سبيل تحقيق الحماية الأمثل للبيئة[69].

ومثل ذلك التنظيم المركزي لحماية البيئة قد تشوبه عدة عيوب أو مثالب من الممكن تصنيفها كما يلي[70]:

1) فمن ناحية إدارية: نلاحظ عيبين رئيسيين هما:

([69]) يحيى، وناس (2007). الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بلقايد، تلمسان، ص12 .

([70]) المرجع نفسه، ص17 و23.

1. ذلك العيب المتعلق بالعلاقة فيما بين الوزارات المختلفة، حيث نلاحظ ما يلي:

أ. عدم تبيان طبيعة العلاقة فيما بين الجهاز المركزي لحماية البيئة والوزارات الأخرى المختلفة:

والنظام الاتصال فيما بين تلك الوزارات طبيعة في حين المتوجب أن يتم تبيان الذي يحكم جميع جوانب ذلك التنسيق وبشكل دقيق. القانوني

ب. عدم وضع مركز أسمى لوزارة البيئة:

غيرها من من أسمى بمركز البيئة وزارة تتمتع ولا متساو بمركز تتمتع فكل الوزارات الوزارات أعمال على والرقابة لها للإشراف سلطة يسمح بمنح أية لا مما الوزارات الأخرى، بالبيئة العلاقة ذات.

2. وكذلك نلاحظ العيب المتعلق بالاختصاص والتنسيق اللذين يقتضيهما الطابع المتشعب للظاهرة البيئية والتي جعلها محل اقتسام بين مختلف الوزارات، مما يقتضي توافر التنسيق الفعال بين مختلف الوزارات، وهو الأمر الذي يواجه صعوبات وعوائق في حد ذاته.

2) ومن ناحية مالية:

الاعتماد المالي الخاص بحماية لضبط الوزارات مختلف نلاحظ غياب التنسيق بين البيئة، لوزارة بالنسبة بالبيئة الخاصة النفقات زيادة إلى متناسق، وهو ما يؤدي البيئة بشكل ومنسجم. كامل بشكل قد أدت دورها لا تكون الأخرى الوزارية النفقات وذلك لان كل

دور اللامركزية الإدارية في حماية البيئة

وتفيد اللامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية في حماية البيئة من خلال ضمان القرب المكاني لتلك الأجهزة من المناطق التي تختص هذه الأجهزة بحماية البيئة فيها، وهذا هو السبب وراء إناطة التشريعات الحديثة للأجهزة المحلية (كالبلديات والمجالس القروية) بحماية البيئة في المناطق التي تدخل ضمن دائرة اختصاصها المكاني، إلا أن أهمية توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية واللامركزية الإقليمية (السلطات

المحلية) تبدو في حالة تحديد الجهة المناط بها الترخيص بممارسة النشاط المتضمن المساس بالاتزان البيئي، حيث يختلف تحديد الجهة التي تختص بمنح الترخيص أو الإذن تبعاً لطبيعة وأهمية ونطاق النشاط المراد الترخيص به أي بممارسته، وفق التدرج التالي[71]:

1. فإذا كنا مثلاً أمام مشروع لإقامة محطة للطاقة النووية وجب أن يكون الترخيص به من قبل السلطة الإدارية المركزية.
2. أما إذا كنا أمام نشاط على درجة اقل من الأهمية أو الخطورة وكان محصوراً بنطاق مكاني معين وجب أن يكون الترخيص من قبل سلطة الولاية التي يمارس ذلك النشاط بها.
3. أما إذا كنا أمام مجرد نشاط اعتيادي متكرر لا ينطوي على خطورة جسيمة، كان الترخيص من قبل السلطة المحلية كالبلدية أو المجلس القروي، كما هو الحال بالنسبة لإزالة النفايات وتصريفها وإغلاق المحلات المقلقة للراحة العامة.

ونجد في هذا المقام أن الأمر لم يقتصر على تخصص بعض الأجهزة بحماية البيئة بجميع عناصرها، وإنما نجد أن بعض القوانين أفردت جهازاً مستقلاً ومتخصصاً بكل عنصر من عناصر البيئة أو وسيلة متخصصة في حمايتها، فمثلاً في مجال حماية التراب الوطني نجد أن القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 1975/7/10 افرد الاختصاص لجهاز مستقل وقائم بذاته هو "جهاز حماية التراب الوطني"، والذي يعتبر مؤسسة إدارية عامة تابعة لوزارة البيئة، وزيادة على ما سبق فقد اخذ المشرع الفرنسي بتفعيل اللامركزية المرفقية بذلك الخصوص من خلال اشتراك مجالس محلية تابعة لجهاز حماية التراب الوطني وبحيث تتشارك معه في ممارسة اختصاصاته ولكن بشكل محصور بالمستوى المحلي، ومثل هذه الأجهزة أو المجالس المحلية تمارس اختصاصاتها في مجال حماية البيئة على درجة عالية من الكفاءة والفعالية حتى أن الجهاز المركزي المسمى "بجهاز

([71]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص14 و 20.

حماية التراب الوطني" أصبحت مهمته مجرد الإشراف على عمل المجالس المحلية والتنسيق فيما بينها[72].

ولا يقتصر دور الإدارات المحلية على جانب النشاط والضبط الإداريين، وإنما يتعدى دورها ذلك إلى القيام بوظيفة تشريعية في مجال حماية البيئة، ففي المملكة العربية السعودية تختص بإصدار اللوائح الخاصة بالنظافة العامة وجمع النفايات ومعالجتها ابتداء من جمعها ونقلها مروراً بمعالجتها وانتهاء بتحويلها إلى سماد عضوي، حيث تحظر أن تؤدى أي من تلك الوظائف من قبل غير الأشخاص المتخصصين بذلك. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهي توجب إلا يترتب على أي من العمليات السابقة تلويث للبيئة بأي من عناصرها[73].

وفي الإمارات العربية المتحدة نجد مثلاً الأمر المحلي الخاص ببلدية الصين والذي يحمل الرقم (4) لسنة 1987 والصادر بشأن حماية الحدائق والدوارات والشوارع المزروعة ينص في المادة (2) منه على تحريم قطف أو إتلاف الزهور والمزروعات أو العبث بها، وأوقعت عقوبة الغرامة بما لا يقل على 500 درهم ولا تجاوز 2000 درهم أو الحبس مدة لا تجاوز الستة أشهر.

وفي القانون الأردني نجد أن قانون البلديات اسند للبلدية وظائف عدة من بينها ما يختص بالبيئة، حيث نصت المادة (40) منه على ما يلي:

[أ. مع مراعاة أحكام أي تشريع أخر تناط بمجلس البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة البلدية ويحق له أن يمارسها مباشرة على أيدي موظفيه ومستخدميه، وان يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين وان يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدد لا تتجاوز ثلاثين سنة ويشترط في هذه الحالة حصول موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه: ...

([72]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص28-29.

([73]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص15-16.

3. المجاري: تصريف مياه الأمطار وإنشاء المراحيض والمرافق الصحية وإدارتها ومراقبتها.

8. المتنزهات: إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك.

14. معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ: فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وإنشاء المسالخ.

15. التنظيفات: جمع الكناسة والنفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة ، ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

16. الرقابة الصحية: مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف أقذارها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية فيها واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى فيها.

17. الصحة العامة: اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.

22. هدم الأبنية المتداعية: هدم الأبنية المتداعية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة بالصحة والسلامة العامة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها].

وكذلك فنجد أن القانون الأردني أولى بإقليم العقبة عناية الخاصة من ناحية حماية البيئة ومنح السلطة المحلية هنالك صلاحيات تستقل بها في هذا الخصوص، حيث تنص المادة (10/ب) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على ما يلي:

[ب. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تمارس السلطة داخل حدود المنطقة ووفقا لأحكام هذا القانون المهام والصلاحيات المتعلقة بما يلي: ... 5. حماية البيئة ومصادر المياه والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي].

كما وتنص المادة (52) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على ما يلي:
[تنفيذا لأحكام هذا القانون يتولى المجلس مسؤولية حماية البيئة في المنطقة والمحافظة عليها وضمان التنمية المستدامة وفق أسس ومعايير تحدد بمقتضى نظام على أن لا تقل عن المستوى المعتمد في المملكة، ولهذه الغاية تمارس السلطة صلاحيات المؤسسة العامة لحماية البيئة كما يمارس الرئيس، حسب مقتضى الحال، الصلاحيات المقررة للوزير والمدير العام المنصوص عليها في قانون حماية البيئة المعمول بها].

دور وسيلة التأديب الوظيفي في حماية البيئة

التأديب الوظيفي هو جزاء توقعه الإدارة بحق الموظف العام الذي اخل بإحدى واجباته الوظيفية، وهو بذلك يختلف عن الجزاء الإداري الذي توقعه السلطات الإدارية في ظل نظام قانوني إداري عام والذي لا يشترط أن يكون محله موظف عام بالضرورة[74] كالجزاءات الموقعة بحق طلبة الجامعات وبحق أصحاب المحلات المخالفة لشرائط ترخيصها وما إلى ذلك.

وتبدو وسيلة التأديب الوظيفي في مجال حماية البيئة من ناحية تحفيزها للموظفين الذين يؤثر نشاطهم الوظيفي في البيئة، حيث يكون من الممكن توقيع الجزاءات التأديبية بحقهم في حال اخلوا بواجباتهم الوظيفية التي تتضمن فيما تتضمن تداخلاً مع المسائل المتعلقة بحماية البيئة[75]، وتبرز هذه الوسيلة في مجالين أو قطاعين هما[76]:

1. الموظفون العاملون في مجال حماية البيئة، وذلك في الحالات التي يقصرون بها في واجباتهم الوظيفية المرتبطة بتنفيذ قوانين حماية البيئة أو التفتيش على المنشآت ذات العلاقة بها.
2. الموظفون العاملون في بعض المشروعات العامة ذات الآثار السلبية على البيئة، وذلك في حال الإخلال بواجباتهم الوظيفية المتعلقة بحماية البيئة.

([74]) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص528.

([75]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص176 .

([76]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص22.

دور وسيلة العقود الإدارية والأموال العامة والتنفيذ المباشر في حماية البيئة

العقود الإدارية وسيلة من الوسائل القانونية لممارسة النشاط الإداري تعمد فيها الإدارة إلى التعاقد مع الغير بحيث تظهر في ذلك بوصفها صاحب سلطة عامة من خلال الشروط غير المألوفة وامتيازات القانون العام التي تتبدى من خلال بنود العقد الإداري، وهذا ما يميز العقد الإداري عن غيره من العقود المدنية التي تبقى كذلك وان دخلت الإدارة كطرف فيها[77].

وابتداء يمكن لأي عقد إداري أن يتضمن فيما يتضمن شروطاً توجب على المتعاقد مع الإدارة التقيد ببعض الالتزامات والمعايير المتعلقة بالبيئة، وهذا لا إشكال فيه، كما ولا إشكال في العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع بعض المتعهدين بغرض تقديم بعض الخدمات البيئية كالعقود المتضمنة تعهد جمع النفايات مثلاً والعقود المتضمنة تنقية المياه وغيرها، إلا أن هنالك نوع ثالث من العقود الإدارية لا زال حديثاً نسبياً وقد اختلف الفقه الإداري على طبيعته والأحكام الخاصة به، هذا النوع الثالث من العقود البيئي"، وقد بدأ الأداء حسن الإدارية ذات العلاقة بالبيئة اصطلح على تسميته "بعقود هذا النوع من العقود في فرنسا في ظل غياب أي تشريع قانوني خاص بها ينظمها، إلا مع منسجمة باعتبارها وفعالة هامة نتائج تحقق فإنها الاختياري طابعه من الرغم وعلى أنه والمتعاملين الإدارة بين السلطوية غير الاقتصادية المرنة ومع العلاقة الظاهرة طبيعة من هذا النوع من العقود ، ويعتبر الاقتصادي القانون في إطار نضجت التي الاقتصاديين من فعالية أكثر ويعتبر البيئية، السياسة نجاعة لتحقيق أهداف الحديثة أكثر الأساليب بين التنظيمية للأحكام الطوعي تضمن الامتثال الأداة هذه لأن الوسائل التنظيمية السلطوية، الدولة، تقدمها مختلفة إعانات من استفادتهم مقابل البيئي الأداء حسن عقد في المتضمنة من للبيئة الحمائية التدابير تطبيق ويتضمن هذا النوع من العقود شروطاً تخول الإدارة

([77]) في ذلك انظر: شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص689 .

هذا هذا مع وهو ما يضمن تجاوب المتعاقدين مقابل، الانفرادي وبدون خلال الأسلوب الانفرادي[78] التنظيمي للإجراء من الاستجابة أكثر النوع من العقود.

البيئي والناتج عن الأداء حسن عقود يعتري الذي القانوني للغموض إلا انه ونتيجة فقد اختلف الفقه حول تكييفها وفيما إذا كانت من عقود القانون العام أم حداثتها النسبية، الإدارة مع للمتعاقدين المقدم المالي الدعم من عقود القانون الخاص كتلك المتضمنة نظام الإداري لأنها لا تحمل القضاء إدارية وتخرج بالتالي عن اختصاص عقودا تعتبر لا والتي مدى فحص الإداري من القاضي يمنع أيا من صفات تلك العقود ومزاياها، إلا أن ذلك لا في الإدارة تملك لأن وذلك البيئية، السياسة لتنفيذ الملائمة الأداة اختيار في الإدارة نجاح البيئة، التدابير احترام لفرض اتفاقية وصلاحيات انفرادية ضبطية سلطات ذات الوقت الفرنسي والمتضمنة عدم الإداري القضاء كرسها وذلك مع مراعاة القاعدة الجوهرية التي باتخاذ يلزم الإدارة تنظيمي نص وجود حالة في الإتفاقي الطابع إلى الإدارة لجوء جواز الذي العقد قضية في الفرنسي الدولة مجلس اعتبر ذلك تدابير ضبطية انفرادية، وفي Pechiney UGINE KUHLMANNمع مؤسسة وفروعها البيئة وزارة أبرمته هذا اعتبر أن المصنفة، المنشآت لقانون للامتثال محدد زمني جدول وضع يتضمن والذي ما يكفل الخاصة الجزاءات القانون خولها من لأن قانونية، قيمة كل من خال العقد وإعذار والفني، المادي الدعم انصياع المتعامل معها إلى أحكام القانون، ومنها تعليق للمنشأة، إلا أن الفقه في فرنسا لم النهائي والإغلاق للمنشأة المؤقت والوقف المستغل، يقبل القاعدة السابقة التي اقرها مجلس الدولة الفرنسي على إطلاقها، حيث أكد على أن اللجوء فيها يمكن لا الوظائف التي بعض التنظيمية تنحصر في لسلطتها الإدارة ممارسة من مانع يوجد لا عدا تلك الوظائف الضبطية وفيما العام، النظام على كالمحافظة للاتفاق بمظهر التعاقدي آخر لتنفيذ أغراضها، ومن ذلك الأسلوب أسلوب إلى أي لجوء الإدارة البيئية[79] التدابير لتطبيق المكملة القانونية التقنية.

([78]) يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، ص110 وما بعدها.

([79]) يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، ص14-15.

وطالما أن قضاء ديوان المظالم في السعودية هو قضاء إداري كامل فهو يختص بالنظر في منازعات العقود الإدارية تبعاً لنص المادة (13/د) من نظام ديوان المظالم السعودي[80]، وفي المقابل من ذلك فان القضاء الإداري في الأردن ممثلاً بمحكمة العدل العليا لا يختص بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، حيث يترك للقضاء النظامي النظر والفصل بها.

دور وسيلتي المال العام والتنفيذ المباشر في حماية البيئة

وفي هذا المطلب سنبدأ ببحث دور وسيلة المال العام في حماية البيئة (البند الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في دور ميزة التنفيذ الجبري أو القسري في حماية البيئة (البند الثاني).

دور وسيلة المال العام في حماية البيئة

تعرف المادة (1/60) من القانون المدني الأردني الأموال العامة بقولها: [1. تعتبر أموالا عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون أو النظام].

كما وتعرف المادة (3) من نظام التصرف في العقارات البلدية لسنة 1392 هـ الأموال العامة بأنها الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام[81].

وتبدو أهمية وسيلة المال العام في حماية البيئة من ناحية إسباغ الحماية القانونية للمال العام على البيئة باعتبار أن جانباً كبيراً منها يعد من قبيل الأموال العامة، فإذا كانت الضرائب والرسوم أهم الوسائل المالية للإدارة إلا أن وسيلة أملاك الدولة (الدومين العام والدومين الخاص) وسيلة هامة وجوهرية أيضا، سيما إذا قلنا أن اعتبار الغابات

([80]) في ذلك انظر: ذنيبات والعجمي، محمد جمال وحمدي محمد، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، ط1، 2010، ص52.

([81]) هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، ط3، 2004، الرياض: النشر العلمي والمطابع، ص233.

والحدائق والمحميات الطبيعية من قبيل أملاك الدولة فانه يترتب على ذلك تمتعها بحماية المال العام من النواحي التالية[82]:

1. الحماية الجنائية للمال العام سواء من ناحية تجريم سرقته أو الاعتداء عليه بالإتلاف.
2. الحماية المدنية للمال العام من نواح عدة من أهمها عدم اكتسابه بوضع اليد (التقادم المكسب) مهما كانت المدة التي مضت بوضع اليد عليها من قبل الأفراد، وفي ذلك تنص المادة (2/60) من القانون المدني على انه: [ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان]، هذا بالإضافة إلى الإلزام بالتعويض وإعادة الحال إلى ما كانت عليه في حال الاعتداء على المال العام.

وكذلك نجد عدم جواز التصرف بالأموال العامة في حال كانت من أموال الدومين العام حظراً مطلقاً حتى على الدولة، وفي ذلك تنص المادة (28) من قانون الزراعة الأردني على ما يلي: [على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر :

أ. لا يجوز تفويض الأراضي الحرجية إلى أي شخص أو جهة أو تخصيصها أو بيعها أو مبادلتها مهما كانت الأسباب.
ب. لا يجوز إدخال الأراضي الحرجية في حدود البلديات إلا بموافقة من الوزير، كما لا يجوز تقسيم الأراضي الحرجية داخل حدود التنظيم أو تغيير صفة استعمالها].

3. وأخيرا فنجد الاختصاص الحصري للإدارة بأمر تنظيم الأموال العامة والعناية بها وتنميتها وتطويرها.

ومن ابرز الأمثلة على المال العام كوسيلة من وسائل القانون الإداري ودوره في حماية البيئة نجد الغابات التي عرفتها المادة (2) من نظام المناطق المحمية للحياة

([82]) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص761 .

الفطرية السعودي المناطق المحمية بأنها [هي المناطق التي تحددها الهيئة[83] بموجب هذا النظام، وتكون لغرض حماية الحياة الفطرية في المملكة].

وكذلك نجد الأماكن السياحية التي عرفتها المادة (1) من تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي الأماكن السياحية العامة بأنها [الأماكن الطبيعية العامة (غير المملوكة ملكية خاصة) كالشواطئ ونحوها، وكذلك الأماكن التي تقترحها الهيئة ويعتمدها مجلس الوزراء].

كما وقد نصت المادة (3/ب) من تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي على انه: [تعتبر الأماكن السياحية مصونة بحكم النظام، ولا يجوز تملكها من قبل الغير...].

أما في القانون الأردني فنجد أن المادة (3) من قانون السياحة تنص على ما يلي: [تهدف الوزارة بالتعاون مع القطاع الخاص وبالتنسيق مع الجهات الرسمية المختصة ذات العلاقة إلى تشجيع السياحة وتطويرها وتنمية الموارد السياحية واستثمارها لزيادة مساهمتها في دعم الاقتصاد الوطني ونشر التفاهم بين الشعوب وتحقيقا لذلك تتولى المهام والصلاحيات التالية: أ. المحافظة على المواقع السياحية، وتطوير هذه المواقع واستثمارها بصورة مباشرة وغير مباشرة ، بما في ذلك تنظيمها وإدارتها والإشراف على تنفيذ البنى التحتية والإنشاءات الأساسية فيها].

دور ميزة التنفيذ المباشر في حماية البيئة

وإذا كان الأصل هو ضرورة أن يسبغ العمل القانوني بالحماية القضائية لإكسابه صيغة التنفيذ فان للإدارة ميزة التنفيذ المباشر لقراراتها دون الحاجة لاستصدار حكم قضائي يكسبها الحماية التنفيذية، ومثل هذه الميزة تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة وفقاً للقانون[84].

([83]) أي الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (المادة 1 من ذات النظام).

([84]) الظاهر، النظام الإداري، ص352. وكذلك: هيكل، القانون الإداري السعودي، ص125.

وانه وتبعاً لاعتبارات السرعة المتطلبة في إجراءات حماية البيئة فإن هنالك دور هام جداً لميزة التنفيذ المباشر التي منحها القانون للإدارة في تنفيذ قراراتها جبراً أو قسراً عمن اتخذت بحقه، وذلك دون الحاجة لرفع دعوى لغايات إكساب مثل تلك القرارات الحماية التنفيذية أي ميزة التنفيذ الجبري، ومن الأمثلة على ذلك القرارات التي تتخذها الوكالة الأمريكية لحماية البيئة والمتضمنة الحظر أو المنع أو حتى الإغلاق في بعض الأحوال جبراً عمن اتخذت تلك القرارات بحقهم ودون الحاجة لإتباع إجراءات الدعوى القضائية لإكساب مثل تلك القرارات صيغة التنفيذ الجبري، كما أن لتلك الوكالة سلطة وقف أو تعليق عمل أية مؤسسة دون الحاجة لاستصدار حكم بإدانتها جزائياً، كما وتكتسب هذه الوكالة ميزة التنفيذ الجبري حتى في مواجهة المؤسسات والدوائر الحكومية التي ترى تلك الوكالة بان نشاطها يسبب تلويثاً بيئياً[85].

([85]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص177.

الفصل الثالث

ضمانات الحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي

نعلم أن أية مصلحة يبتغي القانون حمايتها لا بد أن يضع لها من الضمانات ما يكفل به حمايتها، ومثل تلك الضمانات إما أن تكون ضمانات سابقة على انتهاك تلك المصلحة ومانعة من انتهاكها أو أن تكون لاحقة على انتهاكها لضمان منع تكرار ارتكابها مرة أخرى، وعليه ففي هذا الفصل سنبدأ بدراسة ضمانات الوقاية والردع الإداريين لحماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المبحث الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في ضمانات الحماية الإدارية للبيئة من خلال الرقابة على أعمال الإدارة في القانونين الأردني والسعودي (المبحث الثاني).

1.3 ضمانات الوقاية والردع الإداريين لحماية البيئة

وفي هذا المبحث سنبدأ بدراسة ضمانات الوقاية الإدارية لحماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل للبحث في ضمانات الردع الإداري لحماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الثاني).

1.1.3 ضمانات الوقاية الإدارية لحماية البيئة

تتعدد وتتنوع وسائل وضمانات الوقاية الإدارية، وفي هذا المطلب نتحدث عن الأمر والنهي كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل للحديث عن الترخيص كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الثاني) ومن ثم نتحدث عن التفتيش كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الثالث) وأخيرا نتحدث عن الترغيب كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الرابع).

الأمر والنهي كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

وفي هذا الفرع سندرس الحظر أو النهي ومن ثم ندرس الأمر أو الإلزام، كما يلي:

أولاً: الحظر أو النهي كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

وينقسم الحظر تبعاً لشدته إلى نوعين[86]:

1. حظر مطلق: حين يمنع المشرع القيام بجملة من الأعمال التي تشكل خطراً على البيئة، وبحيث يكون المنع فيها شاملاً لا يقبل الاستثناء أو الإذن (الترخيص) بشأنه، ونجد تطبيقات هذه الصورة في قانون حماية البيئة وقوانين الصحة العامة والبلديات، ومن أمثلة ذلك نجد ما يلي[87]:
   أ. منع إلقاء القمامة في غير الأماكن المحددة لذلك.
   ب. منع إلقاء النفط في مياه الأنهار.
   ج. منع استخدام بعض المبيدات الحشرية السامة.

ومن ذلك ما نجده في قانون الزراعة الأردني حيث تنص المادة (21) منه على ما يلي:

[أ. يحظر إنتاج المبيدات أو تجهيزها أو تداولها أو الاتجار بها لمقاصد استعمالها في المملكة دون ترخيص من الوزارة وتسجيلها لديها].

2. حظر نسبي:

في الحالات التي يكون بها الإضرار بالبيئة نتيجة للنشاط الممارس اقل من الحد الواجب بناء عليه حظر ممارسة النشاط بشكل مطلق أو كلي، يكتفي المشرع بوسيلة الحظر النسبي، حيث يستهدف المشرع الحد من الإضرار بالبيئة من خلال تقييد ممارسة النشاط وحصره بصور معينة أو بضوابط معينة من شرائط السلامة، أو أن تكون ممارسة النشاط ضارة بالبيئة إذا كانت بأوقات أو أماكن معينة دون غيرها، فيقتصر

([86]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص269-270.

([87]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص19.

الحظر على الأوقات أو الأماكن التي تكون ممارسة النشاط بها مضرة بالبيئة دون غيرها.

ويتضمن الحظر النسبي منع القيام ببعض الأعمال التي من الممكن أن تحدث إضرارا للبيئة إلا بعد القيام بأعمال محددة ووفقاً لشروط وضوابط يحددها المشرع في القوانين والأنظمة الخاصة بذلك[88].

ومن الممكن التمثيل على الحظر النسبي بما يلي[89]:

أ. فتح المحال الخطرة والمقلقة للراحة.

ب. صرف بعض مخلفات الصناعة في مياه الأنهار.

ومن تطبيقات للحظر النسبي في القانون الأردني ما نصت عليه المادة (5) من نظام تقييم الأثر البيئي رقم 51 لسنة 1999 والتي نصت على ما يلي: [تتولى الوزارة بالتعاون مع الجهات المعنية ما يلي:

أ. منع إتلاف أو حيازة أو نقل أو بيع أو تأجير أي نوع من هياكل المرجان أو الأصداف الحية أو الميتة أو الحجارة البحرية إلا لأهداف البحوث العلمية أو لأي غرض آخر يوافق عليه الوزير بناء على تنسيب لجنة يشكلها لهذه الغاية.

ب. منع الصيد أو ممارسة أي نشاط ضار في مناطق المحميات البحرية].

كما ونصت المادة (8) من نظام إدارة المواد الضارة والخطرة رقم (24) لسنة 2005 على ما يلي:

[يحظر على أي شخص القيام بما يلي:

أ. إدخال أو استيراد أي نفايات ضارة أو خطرة إلى الأراضي الأردنية أو مياهها وأجوائها أو معالجتها أو طمرها فيها.

([88]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص269-270.

([89]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص20.

ب. طرح المواد الضارة والخطرة أو نفاياتها أو أي جزء منها في أي مكان من أراضي المملكة أو مياهها أو أجوائها.

ج. تصدير أي من المواد الضارة والخطرة أو النفايات الضارة والخطرة إلا بقرار من الوزير بناء على توصية اللجنة وذلك مع مراعاة أي اتفاقية دولية ذات علاقة صادقت عليها المملكة].

ثانياً: الأمر أو الإلزام كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

ونلاحظ أن هذه الصورة أو الوسيلة هي عكس صورة النفي، حيث أنها تتضمن التزاماً ايجابياً بالقيام بعمل بخلاف الصورة السابقة والتي تتضمن التزاماً سلبياً بالامتناع عن عمل، ومن الأمثلة على ذلك نجد ما يلي[90]:

أ. إلزام المصانع بتصريف مخلفاتها ذات الطبيعة الخطرة بطرق محددة تضمن عدم الإضرار بالبيئة.

ب. إلزام قوانين الصحة ذوي المريض بمرض معد بإبلاغ السلطات المختصة لضمان عدم انتشار الوباء.

ج. إلزام قوانين المرور أصحاب السيارات بإصلاحها بحيث يتم الحد من كميات الغاز المنبعثة منها وتجنب طبيعتها الخطرة.

د. إلزام من تسبب بفعله ونشاطه بتلويث البيئة بأن يزيل اثر المخالفة المتمثل في تلويث البيئة، وذلك بالطبع قدر الإمكان.

وكمثال على الإلزام نجد نص المادة (13) من قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006 على انه:

[أ . تلتزم كل مؤسسة أو شركة أو منشأة أو أي جهة يتم إنشاؤها بعد نفاذ أحكام هذه القانون وتمارس نشاطاً يؤثر سلباً على البيئة بإعداد دراسة تقييم الأثر البيئي لمشاريعها ورفعها إلى الوزارة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

([90]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص20.

ب. للوزير أن يطلب من أي مؤسسة أو شركة أو منشأة أو جهة قبل نفاذ أحكام هذا القانون وتمارس نشاطا يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقييم الأثر البيئي لمشاريعها إذا استدعت ذلك متطلبات حماية البيئة].

وكذلك نجد نص المادة (14) من قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006 على انه:

[أ. للوزير بناء على تنسيب الأمين العام الموافقة على المشاريع والدراسات البيئية المقدمة للجهات المانحة من المؤسسات الرسمية والأهلية والقطاع الخاص والجمعيات غير الحكومية وتلتزم هذه الجهات بتقديم تقارير دورية إلى الوزارة عن سير عمل هذه المشاريع من النواحي المالية والفنية.

ب. للوزارة حق الإشراف من الناحية البيئية على هذه المشاريع ومتابعة سير عملها والتحقق من سلامة تنفيذها.

الترخيص كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

في الحالات التي يكون بها الإضرار بالبيئة نتيجة للنشاط الممارس اقل من الحد المقابل لوسيلة المنع أو الحظر الكلي أو النسبي، يكتفي المشرع بوسيلة الترخيص، ويعرف الترخيص بأنه "الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا تجوز ممارسته بغير هذا الإذن، وذلك إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه"[91].

ويكتسب الترخيص أهمية بالغة من حيث تمكين الإدارة من المراقبة والتحقق من مدى استيفاء طالب الترخيص لشرائط الحماية البيئية، وذلك قبل البدء بالعمل في أية منشأة أو على أية مركبة وكذلك بشكل دوري قبل كل مرة يتم فيها تجديد الترخيص لتلك المنشأة أو المركبة، والترخيص قد يكون دائماً وقد يكون مؤقتاً، والنص القانوني هو الفيصل في ذلك، كما أن القانون هو الذي يحدد الجهة التي تملك منح الترخيص[92]،

([91]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص20.

([92]) ارحومة، حماية البيئة بالقانون، ص292 .

ونرى بدورنا بأنه إذا حدد جهة معينة فلا تملك أية جهة أخرى منحه إياها، لان المشرع سيكون قدر بان تلك الجهة هي وحدها القادرة والمؤهلة لفحص وتقدير مدى توافر شرائط الترخيص من عدمه.

وبالرجوع إلى النظام العام للبيئة السعودي نجده ينص في المادة الخامسة منه على ضمانة الترخيص لحماية البيئة بشكل واضح، حيث جاء في المادة المذكورة ما يلي: [على الجهات المرخصة التأكد من إجراء دراسات التقويم البيئي في مرحلة دراسات الجدوى للمشروعات التي يمكن أن تحدث تأثيرات سلبية على البيئة وتكون الجهة القائمة على تنفيذ المشروع هي الجهة المسئولة عن إجراء دراسات التقويم البيئي وفق الأسس والمقاييس البيئية التي تحددها الجهة المختصة في اللوائح التنفيذية].

وبالنظر إلى النص السابق نجد انه في الشطر الثاني منه قرر إناطة مهمة التأكد من إجراء دراسات التقويم البيئي بذات الجهة القائمة على تنفيذ المشروع، ومثل ذلك وان كان يخفف العبء على كاهل الدولة ومؤسساتها ، فانه وبذات الوقت يفتح مجالاً واسعاً للجهات القائمة على تنفيذ مشروع ما لان تتحايل على القانون أو تضع دراسات غير صحيحة أو تتدخل في الدراسات التي تجرى حول التقييم البيئي للمشروع المنتظر، لذلك فإننا نحبذ لو اسند مثل ذلك الاختصاص إلى جهة حكومية ولتكن ذات جهة مصلحة الأرصاد وحماية البيئة، وذلك لضمان عدم تدخل أصحاب المشاريع (خاصة الكبيرة منها) في إجراء التقييم البيئي لمشروع ما، فأصحاب المشاريع لا يمكن أن يكونوا محايدين في إجراء مثل ذلك التقييم.

كما ونجد أن المادة (1) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي تنص على ما يلي: [لا يجوز إنشاء أو تشغيل محل لممارسة نشاط من الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة إلا بترخيص من الجهات المختصة، ويعد في حكم الإنشاء التوسعة، أو إضافة نشاط جديد إلى المحل القائم وإحداث تغيير من شأنه تعديل كيفية التشغيل تعديلاً كلياً أو جزئياً أو

نقله إلى مكان آخر، وتحدد اللائحة التنفيذية الأنشطة التي يطبق عليها النظام، وأماكن وشروط ممارستها، والجهات المختصة بالإشراف عليها].

كما وتتبدى صورة الترخيص كضمانة لحماية البيئة في المادة (2) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي، حيث نصت على ما يلي: [يجب على صاحب الترخيص أن يقدم طلب تجديده إلى الجهات المختصة قبل نهاية مدته بثلاثين يوماً على الأقل، وللجهات المختصة بقرار مسبب رفض التجديد إذا اختل شرط من شروط منح الترخيص أو تغيرت الظروف، وتحدد اللائحة التنفيذية شروط إصدار الترخيص وتجديده، وإلغائه، ومدته، والمهلة اللازمة لتصحيح وضعه].

وكمثال على الترخيص في القانون الأردني نجد أن المادة (4) من نظام تقييم الأثر البيئي رقم 51 لسنة 1999 نصت على انه:

[أ. لا يجوز لأي مشروع صناعي أو زارعي أو تجاري أو إسكاني أو سياحي أو أي اعمار أو أي من المشاريع المدرجة في الملحقين (2) و(3) من هذا النظام أن يباشر عمله مع الخدمات المرتبطة به إلا بعد حصوله على الموافقة البيئية اللازمة لهذه الغاية من الوزارة].

كما ونصت المادة (6) من ذات النظام على انه [للوزير بناء على تنسيب الأمين العام أن يتخذ أيا من الإجراءات التالية:

أ. التصريح لأي جهة معينة ببحوث البيئة البحرية بإجراء تجاربها ودراستها في المياه الإقليمية والحصول لهذه الغاية على عينات من الأسماك أو الأحياء البحرية المتوافرة فيها.

ب. إصدار تراخيص بإنشاء محطات بحوث بحرية بما في ذلك قوارب البحوث العلمية.

ج. إلغاء أي تصريح أو ترخيص تم منحه بموجب أحكام الفقرتين (ا) و(ب) من هذه المادة أو تعديل أي منهما إذا تبين أنها تتعارض مع أسس وإجراءات حماية الأحياء البحرية].

كذلك فقد نصت المادة (2) من نظام صيد الحيوانات والطيور البرية السعودي على ما يلي: [لا يجوز لأحد مباشرة الصيد دون الحصول على ترخيص من الهيئة أو من تفوضه وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية].

كما ونصت المادة (2) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [لا يجوز استيراد المواد الكيميائية إلا بعد الحصول على إذن باستيرادها، ولا تفسح من الجمارك إلا بعد تقديم إذن فسحها. وتحدد اللائحة إجراءات طلب إصدار الإذن والنماذج الخاصة به وشروطه ومدته وكيفية تجديده وإلغائه].

وكذلك فقد نصت المادة (7) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [لا تجوز إدارة المواد الكيميائية إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك، وتحدد اللائحة جهات الاختصاص، وإجراءات الحصول على الترخيص وشروطه].

وكما أشرنا سابقاً فإن الجهة التي تختص بمنح الترخيص أو الإذن تختلف تبعاً لطبيعة وأهمية ونطاق النشاط المراد الترخيص به أي بممارسته[93].

التفتيش كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

المتمعن في وسيلتي الترخيص والتفتيش يتضح له أن التفتيش هو الوسيلة الملائمة لتفعيل ضمانة الترخيص من الناحية الواقعية أو العملية، وقد مر معنا التفتيش في إطار حماية البيئة من خلال حماية الصحة العامة، حيث رأينا كيف أن لموظفي سلطات الضبط الإداري صلاحية التفتيش في حال الاشتباه بوجود مرض معد، حيث أن القانون منحهم سلطات الضابطة العدلية أيضاً في هذا المجال.

وكمثال على التفتيش نورد نص المادة (7) من نظام تقييم الأثر البيئي الأردني رقم 51 لسنة 1999 والتي تضمنت أنه [للموظف المعين مراقبا للبيئة بقرار من الوزير بناء

([93]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص20.

على تنسيب الأمين العام الحق في الدخول والتفتيش على أي وسيلة نقل أو منشاة في الميناء للتأكد من التزامها بأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وعلى جميع الجهات المعنية تقديم التسهيلات اللازمة له للقيام بالمهام الموكولة إليه].

وفي النظام السعودي نصت المادة (5) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي: [يقوم الموظفون المكلفون من قبل الجهات المختصة بدخول المحلات الخاضعة لهذا النظام في أوقات العمل الرسمية، لغرض التأكد من تنفيذ الشروط المطلوب توافرها وضبط المخالفات والتحقيق فيها، وعلى أصحاب المحلات تمكين هؤلاء الموظفين من القيام بمهمتهم بعد إبراز ما يثبت هويتهم ...].

كما وقد نصت المادة (12) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [تتولى الجهات المختصة[94] – حسب اختصاصها– القيام بما يأتي:

1. الرقابة والتفتيش على المنشآت والمرافق التي تتعامل مع المواد الكيميائية، للتأكد من الالتزام بأحكام هذا النظام ولائحته وما يصدر من تعليمات تتعلق بالمواد الكيميائية.
2. ضبط مخالفات أحكام هذا النظام وإثباتها، وتحرير محظر بذلك ...].

أما في نطاق الاتجار بالكائنات المهددة بالانقراض ومنتجاتها فنجد ما يلي:

1. في البداية كانت الهيئة تبلغ ووزارة الداخلية تفتش:

حيث نصت المادة (6) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي على انه [إذا توافرت أسباب قوية بوجود مخالفة لأحكام هذا النظام، تقوم الجهة المعنية بوزارة الداخلية بعد إبلاغها من أي من الجهات المختصة بتفتيش وسائل النقل أو محلات البيع أو المستودعات، واتخاذ الإجراءات اللازمة، وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية].

([94]) ويقصد بها الجهات المخولة وفق أحكام ذات النظام بإصدار إذن باستيراد المواد الكيميائية وإذن فسحها.

2. أما حالياً فقد تم تعديل النظام بحيث أصبح التفتيش من مهمة الهيئة نفسها بالتنسيق مع وزارة الداخلية:

حيث تنص المادة (6) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي {بعد تعديلها بموجب المرسوم الملكي رقم (م/9) تاريخ 1421/3/6هـ} على انه [تتولى الهيئة –بالتنسيق مع وزارة الداخلية– مهمات التفتيش والضبط لما يقع من مخالفات لأحكام هذا النظام، ويحدد مجلس الإدارة بقرار منه أسماء المفتشين المختصين بهذه المهمة، وإجراءات التفتيش والضبط].

الترغيب كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة

يعرف الترغيب بأنه "منح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة ودرء بعض عوامل التلوث"[95].

والترغيب قد يكون ذا طبيعة مادية، كما وقد يكون معنوياً، وعليه فيتخذ الترغيب نوعين أساسيين هما:

أ. الترغيب المادي:

ومن التطبيقات التشريعية لوسيلة الترغيب المادي نجد مثلاً الجوائز والحوافز المالية والمسابقات والمساعدات المالية والقانونية والإعفاءات الضريبية، كما هو الحال من الضريبة الجمركية المفروضة (Hybrid)بالنسبة لإعفاء المركبات الصديقة للبيئة على استيرادها، وذلك للترغيب في اقتنائها حماية للبيئة.

كذلك فإذا علمنا بان الأسمدة العضوية أفضل للبيئة واقل تلويثاً من الأسمدة الكيميائية فمن الممكن أن تعمد الإدارة إلى رفع الضرائب عن الأسمدة العضوية وترفعها

([95]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص21.

على الأسمدة الكيميائية، وكذلك بالنسبة للمنظفات القابلة للتحلل كالصابون والتي تسعى الإدارة إلى ترويجها كبديل عن المنظفات غير القابلة للتحلل[96].

كما أن من الممكن الاستفادة من الطبيعة الإنسانية التي تنزع نحو تحقيق المكاسب المادية في حماية البيئة، من خلال ما يلي مثلاً[97]:

1. تقديم القروض الميسرة لتحول إلى تقنيات البيئية النظيفة.
2. تقديم المساعدة التقنية المؤدية إلى حماية البيئة بشكل مجاني أو على الأقل بأسعار مناسبة.
3. تقديم القروض الميسرة لتمويل التحول إلى أنظمة وتقنيات محافظة على البيئة.
4. النظام المسمى "بالمتاجرة في تصاريح التلوث"، والمتضمن السماح للمنشأة قليلة التلوث بأن تبيع حصتها من التلوث المسموح به إلى منشأة أخرى لتمكينها من أن يفوق تلوثها الحدود المسموح بها.

ولا نؤيد برأينا الوسيلة الأخيرة، وذلك لأنها تجعل من موضوع المحافظة على البيئة مجرد مادة قابلة للبيع والشراء وهو أمر غير مسوغ، فلا يجوز لأية منشأة أن تشتري التلوث لأنه لا يمكن أن يقابل أو يعوض بالمال.

ب. الترغيب المعنوي:

ليس بالضرورة أن يكون الترغيب ذا طبيعة مادية، فمن المتصور أن يكون الترغيب معنوياً، كما في حالة حماية الآثار العامة، حيث نصت المادة (8) من قانون الآثار رقم 21 لسنة 1988 على أنه [ب. لكل شخص أن يقدم الآثار التي يملكها أو أي جزء منها إلى الدائرة وتحفظ الآثار المقدمة على هذا الوجه في متاحف الدائرة بأسماء مقدميها].

ومن النشاطات التي تفيد البيئة ويمكن أن تتخذ وسيلة الترغيب بناء عليها ما يلي[98]:

([96]) العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ص30 .

([97]) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص16.

1. إعادة تدوير واستعمال النفايات ومعالجتها بحيث يتم إنتاج السماد العضوي مثلاً منها أو فرز النفايات إلى زجاجية وورقية وغيرها بما يسمح بإعادة تصنيعها.
2. تغيير طرق الإنتاج، بما يتضمن استخدام الآلات وماكنات اقل إضرارا بالبيئة، أو استخدام الطاقة النظيفة وغير الملوثة بالبيئة.

ونرى بدورنا وجوب تدخل المشرع لزيادة عنصر الترغيب ضمن الضمانات الإدارية لحماية البيئة، حيث أنها الوسيلة الأنسب لتحقيق الحماية.

2.1.3 ضمانات الردع الإداري لحماية البيئة

وفي هذا المطلب سنبدأ بدراسة الشروط القانونية والواقعية الواجب توافرها في الجزاءات الإدارية المقررة لحماية البيئة (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل لشرح تلك الجزاءات بحيث ندرس أولا الجزاءات المالية كضمانات رادعة لحماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الثاني) ومن ثم ننتقل لدراسة الجزاءات غير المالية كضمانات رادعة لحماية البيئة في القانونين الأردني والسعودي (الفرع الثالث).

الشروط القانونية والواقعية الواجب توافرها في الجزاءات الإدارية المقررة لحماية البيئة

وفي هذا المطلب سندرس الشروط القانونية ومن ثم الواقعية واللازم توافرها في الجزاءات الإدارية المقررة لحماية البيئة، كما يلي:

أولاً: شروط قانونية يلزم توافرها في الجزاءات الإدارية لحماية البيئة

اوجب القانون الإداري توافر شرائط عامة في الجزاء الإداري من أهمها وجوب شرعيتها تبعاً لقاعدة (لا عقوبة إدارية إلا بنص)، إلا أن هنالك خصوصية تبرز في مجال الجزاء الإداري البيئي، حيث اوجب مجلس الدولة الفرنسي توافر ضمانتين هامتين في القرارات المتضمنة إيقاع جزاءات إدارية لحماية البيئة، هما[99]:

([98]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص21.

([99]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص176.

1. وجوب تسبيب القرارات المتضمنة إيقاع جزاءات إدارية ماسة بحقوق وحريات المواطنين، حيث اوجب مجلس الدولة الفرنسي على المحافظ تسبيب قراره المتضمن توقيع جزاءات إدارية يراها مناسبة لحماية البيئة.
2. حظر الجمع بين الجزاء الإداري ذي الطبيعة المالية وبين جزاء آخر جنائي ذي طبيعة مماثلة، وذلك لكي لا نكون أمام اجتماع لأكثر من جزاء واحد على ذات المخالفة.

ثانياً: شروط واقعية تضمن فعالية الجزاءات الإدارية لحماية البيئة

وتتمثل في شرطين رئيسيين هما[100]:

1. تنمية قدرات الأجهزة الإدارية على الكشف عن المخالفات البيئية.
2. عدم التراخي أو التساهل في توقيع الجزاء الإداري بحق مرتكبي تلك المخالفات بمجرد الكشف عنها.

الجزاءات المالية كضمانات رادعة لحماية البيئة

تعرف الجزاءات المالية بأنها تلك الجزاءات التي تصيب الملوث في ذمته المالية مباشرة، وتقترب من الجزاءات الجنائية من حيث انطوائها على معاني الإيلام والعقاب، إلا أنها تفترق عنها من حيث أن وسائل الإثبات في المخالفة الإدارية أسهل منها في الجرائم الجزائية، بالإضافة إلى أن الجهة المختصة بتوقيع العقوبة الإدارية ليست جهة قضائية كما هو الحال بالنسبة للعقوبات الجزائية[101].

ومن الممكن تقسيم الجزاءات ذات الطبيعة المادية إلى جزاءات نقدية وأخرى عينية تتضمن إزالة اثر المخالفة (جزاء الإزالة) بما يجعلها تقترب كثيراً وتتقاطع مع الجزاءات المدنية المماثلة لها.

أولاً: الجزاءات المادية النقدية

([100]) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص16-17.

([101]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص314.

ومثل هذا النوع من الجزاءات يثير خلطاً بين اعتبارها من قبيل الجزاءات الإدارية أو الجنائية، حيث تتقاطع كل من الغرامة الإدارية والجزائية مع بعضهما البعض بهذا الخصوص.

ونضرب مثالاً على ذلك الجزاءات التي نصت عليها المادة (59) من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 والتي تضمنت ما يلي:

[أ. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن مائتين وخمسين دينارا ولا تزيد على ألف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من :

1. المتسبب في إحداث ضرر على الصحة العامة ناجم عن سوء تداول المواد الكيماوية.
2. المسؤول عن مصدر أو شبكة مياه أو خزان أو محطة أو مصنع لتعبئة مياه الشرب الذي يبيع أو يوزع مياه ملوثة أو غير معالجة أو غير مطابقة للقاعدة الفنية أو للمواصفة القياسية المعتمدة الخاصة بها].

ذلك أن اقرانها بعقوبة الحبس يعطي انطباعاً عن كونها غرامات جزائية لا إدارية.

وفي النظام العام لحماية البيئة السعودي نجده ينص في المادة (2/18) منه على ما يلي: [مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها نظام آخر يعاقب من يخالف أي حكم من أحكام المواد الأخرى في هذا النظام بغرامة مالية لا تزيد على عشرة آلاف ريال، ...، وفي حالة العود يعاقب المخالف بزيادة الحد الأقصى للغرامة على ألا يتجاوز ضعف هذا الحد وإلزامه بإزالة المخالفة...].

كما ونصت المادة (2/6) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي:

[2- يعاقب كل من ارتكب أي مخالفة لأحكام اللائحة التنفيذية بغرامة لا تزيد على 5000 ريال، وتحدد اللائحة التنفيذية الأحكام التي يترتب على مخالفتها توقيع هذه العقوبة].

وكذلك فقد نصت المادة (7/أ) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي على انه [أ- يعاقب المخالف لأي من أحكام هذا النظام بغرامة مالية لا تزيد على 10.000 ريال، وفي حالة تكرار المخالفة تضاعف الغرامة...].

كما ونصت المادة (6) من نظام صيد الحيوانات والطيور البرية السعودي على ما يلي:

[1- مع عدم الإخلال بأي عقوبة اشد يفرضها نظام آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا النظام بغرامة لا تزيد عن 20.000 ريال، وفي حالة تكرار المخالفة يجوز مضاعفة الغرامة].

وكذلك فقد نصت المادة (1/13/أ) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [1- مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة الأخرى من عقوبات اشد، يعاقب كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا النظام بواحدة أو أكثر من العقوبات الآتية:

أ. غرامة مالية لا تزيد على 500.000 ريال].

كما ونصت المادة (14) من نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية السعودي على ما يلي: [مع عدم الإخلال بأية عقوبة اشد يفرضها نظام آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا النظام أو لائحته التنفيذية بالسجن مدة لا تزيد على 30 يوماً أو بغرامة لا تزيد على 10.000 ريال أو بهما معاً، وفي حال تكرار المخالفة يجوز الحكم بمصادرة المركبات وأدوات ووسائل الصيد البرية التي استخدمت في ارتكاب المخالفة أو مضاعفة الغرامة].

ويذهب جانب من الفقه بحق إلى انه وعلى الرغم من المزايا التي يتمتع بها نظام الغرامة الإدارية من ناحية سهولة الفصل في المخالفات البيئية وارفاد الخزينة، إلا أن من المتوجب عدم التوسع بها في جميع الحالات لأنها ببساطة لا تغدو رادعة في مواجهة

بعض الجهات التي تستفيد من تلويث البيئة أكثر بكثير من مبلغ الغرامة المفروض عليها تلقاء تلويثها[102].

ثانياً: الجزاءات المادية غير النقدية (الإزالة)

وإذا كان النوع السابق (الجزاءات المادية النقدية) يختلط مع الجزاءات الجنائية، فان هذا النوع من الجزاءات (الجزاءات المادية غير النقدية) يختلط مع الجزاءات المدنية، حيث عالج القانون المدني جزاء التعويض العيني المتمثل في إزالة اثر المخالفة أو إعادة حال البيئة إلى ما كانت عليه قبل ارتكاب المخالفة التي أضرت بها، وكل ذلك متى كانت الإزالة ممكنة.

ومن الأمثلة البارزة على هذا النوع من الجزاءات في نطاق حماية البيئة نورد المثالين التاليين[103]:

1. هدم الأبنية المقامة على الأراضي الزراعية بما يخالف أحكام القوانين التي تحمي الغابات من الزحف العمراني (قانون الزراعة والقوانين الخاصة بالحراج).
2. إزالة المخلفات الملقاة في غير الأماكن المخصصة لها، إما بواسطة من ألقاها أو على نفقته.

كذلك نجد حالة هدم الأبنية التي تشكل خطراً على السلامة العامة والتي تنبعث منها الروائح الكريهة، حيث نصت المادة (5) من نظام هدم الأبنية داخل أمانة العاصمة الأردني على ما يلي: [إذا رأى مجلس الأمانة أن البناء مما لا يمكن رفع خطر سقوطه أو لا يمكن منع ضرره أو رفع سبب انتشار الروائح منه فللمجلس أن يوجه إنذارا إلى مالكه أو المسؤول عنه أو شاغله بلزوم هدمه خلال أربعة وعشرين يوما من تاريخ تبلغه ذلك الإنذار وان يضمن الإنذار أيضا وجوب اخذ الاحتياطات اللازمة فورا لمنع وقوع الضرر للغير إلى أن يتم الهدم خلال المدة المذكورة].

([102]) ارحومة، حماية البيئة بالقانون، ص314-315 .

([103]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص22.

وفي نظام حماية البيئة السعودي نجد انه قرر جزاء إزالة المخالفة في المادة (2/18) منه، والتي نصت على انه [مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها نظام آخر يعاقب من يخالف أي حكم من أحكام المواد الأخرى في هذا النظام بغرامة مالية لا تزيد على عشرة آلاف ريال، وإلزام المخالف بإزالة المخالفة ...].

وكذلك فقد نصت المادة (1/6) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي:

[3. في جميع الأحوال، يلزم المخالف بإزالة ما ينتج من ضرر عن مخالفته، أو بإصلاحه على نفقته، أو التعويض عنه].

وكذلك فقد نصت المادة (2/13و3) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي:

[2. يجوز – إضافة على العقوبات السابقة– الحكم بإعادة المواد الكيميائية المستوردة – محل المخالفة – إلى مصدرها، أو إتلافها، وذلك على نفقة المخالف.

3. في جميع الأحوال يلزم المخالف بإزالة الآثار المترتبة على المخالفة].

الجزاءات غير الما لية كضماناترادعة لحماية البيئة:

ويحكم الجزاءات غير المالية وترتيبها مبدآن هامان هما التناسب والتدرج، والتناسب هو ضرورة أن يكون الجزاء الإداري الموقع بحق المخالف متناسباً مع جسامة المخالفة المرتكبة، أما التدرج فيتمثل في ضرورة استنفاد الجزاء الأخف قبل إيقاع الجزاء الأشد[104].

وعلى كل حال فتأخذ الجزاءات الإدارية غير المالية إشكالا عدة منها[105]:

أولاً: الإنذار والتنبيه

([104]) الملكاوي، ابتسام سعيد محمد (2004). جريمة تلويث البيئة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ص110 .

([105] الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص143 وما بعدها.

ويتم الإنذار أو التنبيه من خلال كتاب تحريري يتضمن المخالفة أو المخالفات التي يتم تثبيتها من قبل أجهزة الرقابة البيئية وبيان مدى خطورتها وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يقع في حال عدم الامتثال([106]).

والإنذار أو التنبيه يعد من اخف وابسط أنواع الجزاءات التي يمكن اتخاذها في مواجهة من يخالف الأحكام الخاصة بحماية البيئة[107].

ومثال الإنذار ما نصت المادة (7) من قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006 من انه:

1. [للوزير بناء على تنسيب الأمين العام إنذار المنشأة أو المؤسسة أو المحل المخالف أو أي جهة مخالفة أخرى وتحديد مدة لإزالة المخالفة فإذا تخلف عن إزالتها يحال المخالف إلى المحكمة .
2. للوزير في الحالات الطارئة أو الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية إصدار قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالف أو الإغلاق التحفظي لأي من الجهات التي ورد النص عليها في البند (1) من هذه الفقرة قبل صدور قرار من المحكمة].

([106]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص318.

([107]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص22.

ثانيا : الإغلاق المؤقت

في حال عدم الامتثال إلى التنبيه مضمون الإنذار المذكور في الفقرة السابقة، والاستمرار في ارتكاب المخالفة التي تم الإنذار لوقفها، كان من الممكن اتخاذ إجراءات أكثر شدة، والتي من بينها طبعاً الإغلاق.

والإغلاق وإن كان مؤقتاً فانه يبقى جزاءً رادعاً، إذ يكبد صاحب المشروع خسائر جسيمة تدفعه إلى الالتزام بالقوانين الخاصة بحماية البيئة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان عدم تلويثها[108].

ومن أمثلة عقوبة الإغلاق في القانون الأردني ما نصت عليه المادة (61) من قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006 من أنه:

أ. [للمحكمة أن تقرر إغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة وإغلاق مصادر وشبكات المياه حفاظاً على الصحة العامة.

ب. للوزير أن يقرر إغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة وإغلاق مصادر وشبكات المياه وحجز الآليات والآلات المسببة للضرر للمدة التي يراها مناسبة ولحين إزالة المخالفة].

كما ونرى في المادة السابقة عقوبة أخرى هي "الحجز" أي حجز الأدوات التي تم التسبب بتلويث البيئة من خلالها.

ثالثاً: الإغلاق الدائم وإلغاء الرخصة وعدم تجديدها والمنع من ممارسة النشاط

وجزاء الإغلاق من أكثر الجزاءات فعالية وردعاً، ويعني "منع المنشأة أو المؤسسة الاقتصادية من مزاولة نشاطها في المكان الذي ارتكبت فيه أو بسببه جريمة متعلقة بهذا النشاط"[109].

([108]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص22-23.

([109]) ارحومة، حماية البيئة بالقانون، ص316 .

ومن الأمثلة على هذا الجزاء القرار الذي أصدره محافظ جبل لبنان بإقفال مصنع "ادونيس لتعبئة المبيدات الزراعية" والذي استند فيه إلى كتاب صادر عن وزير البيئة هنالك يتضمن أن المصنع يلوث نهر إبراهيم ويؤدي إلى نفوق السمك فيه[110].

وفي القانون الأردني تنص المادة (27/د) من قانون الزراعة على ما يلي: [د. كل من يخالف شروط الترخيص باستثمار الحراج الخاص تلغى الرخصة الممنوحة له ...].

ويتوجب لتطبيق جزاء الإغلاق أو الإقفال أن تتكرر المخالفة البيئية أكثر من مرة واحدة، وفي ذلك قضت محكمة إدارية في الولايات المتحدة الأمريكية بإلغاء قرار وزارة الزراعة الأمريكية إغلاق مصنع للمبيدات الفطرية، على سند من القول بأنه خالف أحكام التشريعات الزراعية، حيث ألغت تلك المحكمة الإدارية القرار المذكور باعتبار أن مخالفة أحكام التشريعات الزراعية لم يتم إلا مرة واحدة فقط[111].

وجزاءات الإغلاق على اختلاف مسمياتها تصب في ذات الخانة المتمثلة وتؤدي إلى ذات النتيجة المتمثلة في وقف المنشأة عن العمل بشكل دائم، وهو يعد من أشد أنواع الجزاءات الإدارية على الإطلاق، حيث يصار إليه عادة بعد أن تثبت الجزاءات الإدارية الأقل حدة وجسامة (كالإنذار والإغلاق المؤقت) عدم كفايتها لردع صاحب العلاقة عن تلويث البيئة.

ومن تطبيقات جزاء الإغلاق في النظام السعودي ما نجده في المادة (2/18) من النظام العام لحماية البيئة السعودي من انه: [ويجوز إغلاق المنشأة لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً].

وكذلك فقد نصت المادة (1/6) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي: [1- مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من عقوبات، يعاقب من ارتكب أي مخالفة لأحكام هذا النظام بغرامة لا تزيد

([110]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص176.

([111]) لمرجع نفسه، ص176.

على 30.000 ريال مع غلق محله حتى تتم إزالة المخالفة، وفي حالة العود يجوز – إضافة إلى ذلك– مصادرة محتويات المحل بحكم قضائي].

كما ونصت المادة (13/1/ج) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [1– مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة الأخرى من عقوبات اشد، يعاقب كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا النظام بواحدة أو أكثر من العقوبات الآتية:

ج. منع المخالف من استيراد المواد الكيمائية وإدارتها مدة لا تزيد على خمس سنوات].

ونرى بدورنا أن هذا الجزاء وان كان يحقق الردع العام بالنسبة للكافة، إلا انه لا يحقق الردع الخاص بالنسبة لصاحب المشروع إلا فيما يتعلق بالمشاريع الأخرى التي يديرها أو سيديرها، من ناحية ضمان الانضباط والالتزام بالقواعد التي تتضمنها القوانين المختلفة المنظمة لحماية البيئة، أما بالنسبة لذات المنشأة التي تبين إغلاقها (أو إلغاء ترخيصها أو عدم تجديده) فإننا نرى بأنها تغدو عقوبة استئصالية لا تحقق الردع بشأنها قدر تحقيقها المنع الجبري من الاستمرار بتلويث البيئة.

ومن ضمن ضمانات الردع صلاحية وزير البيئة بالتنسيب للجهات المختصة بعدم تجديد ترخيص المنشآت التي لا تراعى فيها المواصفات البيئية اللازمة، وفي هذا المجال قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي:

"... بما أن وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة بصفته المذكورة قد طلب من مدير عام سلطة المصادر الطبيعية عدم تجديد رخصة مقلع الركام – الكسارة – العائدة للمستدعي، وحيث أن المادة التاسعة من قانون حماية البيئة قد ألزمت الجهات الرسمية والأهلية بتنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بمقتضى قانون حماية البيئة والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولة الجزائية والمدنية المنصوص عليها في

القانون أو أي تشريع آخر، فان امتناع المستدعى ضده الثاني عن تجديد الرخصة يتفق وأحكام القانون ولا ترد عليه أسباب الطعن[112].

وفي العادة فإن جزاء إغلاق المنشأة (أو إلغاء ترخيصها أو عدم تجديده) يترتب على بعض من المخالفات البيئية المعروفة من بينها[113]:

1. إذا ترتب على الاستمرار في عمل المشروع خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة.
2. إذا لم يعد المشروع مستوفياً لشرائط ترخيصه، وما تهمنا في هذا المجال تلك الشرائط المتعلقة بكفالة استيفاء بعض المعايير الهامة الخاصة بحماية البيئة.

2.3 ضمانات الحماية الإدارية للبيئة من خلال الرقابة على أعمال الإدارة

تتعدد صور الرقابة على أعمال الإدارة، وتنقسم بوجه عام إلى صورتين رئيسيتين هما: رقابة الإدارة على ذاتها أي الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وعليه فسندرس في هذا المبحث الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "التظلم الإداري" في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الأول) ومن ثم ننتقل لدراسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "الإلغاء والتعويض" في القانونين الأردني والسعودي (المطلب الثاني).

1.2.3 الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "التظلم الإداري"

يعرف التظلم الإداري بأنه طلب يتقدم به صاحب العلاقة إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار بدعوى مخالفته للقانون، والأصل في التظلم الإداري انه اختياري أي ليس طريقاً إجباريا لا بد من سلوكه لقبول النظر في دعوى الإلغاء في حال فشله، إلا أن التشريع

([112]) قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/11 (هيئة خماسية) تاريخ 1999/5/23 المنشور على الصفحة 705 من عدد المجلة القضائية رقم 5 بتاريخ 1999/1/1 من منشورا مركز عدالة

([113]) بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، ص23-24.

البيئي قد يلزم ذوي العلاقة باللجوء إلى طريق التظلم أولا وحينها لا تسمع دعوى الإلغاء إلا بعد سلوك طريق التظلم ذلك.

ويشترط لقبول التظلم ما يلي[114]:

1. تقديم التظلم بعد صدور القرار المعترض عليه.
2. تقديم التظلم خلال الموعد الذي يفترض رفع دعوى الإلغاء خلاله، وهو ستون يوماً كقاعدة عامة.
3. تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة التي ترأس الجهة مصدرة القرار.
4. أن يكون التظلم مجدياً، أي أن يكون في إمكان الإدارة سحبه أو تعديله.

ومن الممكن تأسيس الحق في التظلم أمام السلطات العامة تبعاً لنص المادة (17) من الدستور الأردني والتي نصت على انه: [للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون].

وفي النظام السعودي قد يختلط على البعض مسمى "التظلم" والذي يقصد به المنظم السعودي الطعن القضائي، ومن ذلك ما نصت عليه نصت المادة (3/7) من نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي على ما يلي: [3- يبلغ القرار الصادر بالعقوبة لمن صدر بحقه، وينص فيه على حقه في التظلم أمام ديوان المظالم وفق نظامه].

وكذلك نصت المادة (7/ب) من نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي على انه [ب- إذا رأت اللجنة المنصوص عليها في الفقرة السابقة[115] مصادرة محل المخالفة فيتم حجزها، ومن ثم يحال المخالف إلى ديوان

([114]) مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص327.

([115]) هي اللجنة المشكلة من وزارة الداخلية والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها وتكون من 4 أعضاء (الفقرة أ من ذات المادة).

المظالم للنظر في الحكم بمصادرتها، وفي حالة كون محل المخالفة كائنات حية تكون تكلفة الإيواء والإعاشة على نفقة المخالف حتى يصبح الحكم نهائياً].

كما ونصت المادة (15) من نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي على ما يلي: [يختص ديوان المظالم بالفصل في جميع المخالفات والمنازعات ودعاوى المطالبة بالتعويض، الناشئة عن تطبيق أحكام هذا النظام].

2.2.3 الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "الإلغاء والتعويض"

تلعب الدعوى الإدارية بوجه عام دوراً هاماً جداً في حماية البيئة، فمثلاً فان القرارات الإدارية التي تمس بالبيئة بشكل سلبي قد تكون محلاً لدعوى الإلغاء الإدارية بما يضمن حماية البيئة وهكذا. إلا أن أكثر ما يهمنا في هذا المجال هو دور الطبيعة الذاتية للدعوى الإدارية في حماية البيئة، حيث تتميز هذه الدعوى ببساطتها وبسرعة إجراءاتها، بخلاف الدعوى المدنية التي تستهدف الحماية المدنية للبيئة، مما يعني أن الدعوى الإدارية أكثر ملاءمة لاعتبارات السرعة في الإجراءات التي تستهدف حماية البيئة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يفضل سلوك الدعوى الإدارية في مجال حماية البيئة، ومثل هذه الدعوى تباشرها الوكالة الأمريكية لحماية البيئة[116].

ومن الممكن لنا ابتداءً عرض كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض اللتان ترفعان على الإدارة مستهدفين إلغاء القرار الإداري المخالف للتشريعات البيئية أو الذي يترتب عليه إضرار بالبيئة وكذلك التعويض عن مثل ذلك القرار، وذلك في فرعين اثنين هما: رقابة إلغاء لقرارات الإدارة ورقابة تعويض عن الإضرار الناتجة عنها، وعليه ففي هذا المطلب سنبدأ بالحديث عن دعوى الإلغاء التي تنصب على القرارات الإدارية الماسة بالبيئة (الفرع الأول) ومن ثم ننتقل لدراسة دعوى التعويض عن أعمال الإدارة الماسة بالبيئة (الفرع الثاني).

([116]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص177 .

دعوى الإلغاء ودورها في حماية البيئة

وبوجه عام يشترط القانون لقبول دعوى الإلغاء تواف شروط معينة من الممكن إيجاد تطبيقاتها في مجال البيئة كما يلي[117]:

أ) صدور قرار إداري نهائي مؤثر عن سلطة إدارية وطنية:

فمثلاً إذا لم يستكمل القرار الإداري المضر بالبيئة أو المخالف للتشريعات البيئية إجراءات إصداره أو كان ما صدر مثلاً مجرد تنسيب به فلا يجوز الطعن به، وكذلك يجب أن نكون أمام قرار إداري أي إفصاح من قبل الإدارة عن إرادة ما فلا يصح رفع دعوى الإلغاء على فعل مادي كخطأ من قبل الموظف أدى إلى أضرار بالبيئة عن غير قصد.

ب) وجود مصلحة شخصية من قبل رافع الدعوى:

وهنا تثور الإشكالية من حيث عدم جواز الطعن بالقرار الإداري المضر بالبيئة ما لم يضر القرار أيضاً وبشكل مباشر وشخصي بالطاعن، إذ لا وجود لدعوى "الحسبة" لدينا في النظام القضائي الأردني[118].

وتطبيقاً لذلك فقد نصت المادة (9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على انه: [لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية].

وتطبيقا لذلك فقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على رد أية دعوى لم يكن لصاحبها مصلحة شخصية ومباشرة منها، ومن ذلك ما قضت به بقولها "1. من المعروف فقهاً وقضاءً أن قضاء الإلغاء ليس قضاء حسبة، وأن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه لكي يتوافر شرط المصلحة كشرط لازم لقبول الدعوى" أن يكون رافع

([117]) في هذا المجال لطفاً انظر: الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص122 وما بعدها.

([118]) في مفهوم الحسبة وأركانها وآدابها: لطفاً انظر: إمام، محمد محمد عبده، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة: دراسة مقارنة في القانون الإداري، 2004، دار الجامعة الجديدة ، ص323. وكذلك انظر: سلامة، قانون حماية البيئة الإسلامي مقارنة بالقوانين الوضعية، ص352.

الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وإلا كانت دعواه غير مقبولة. (وفقاً لنص المادة التاسعة الفقرة (ج/2) المشار إليها) و (يراجع عدل عليا 713/ 2002 و 2008/244 و 2005/334). وحيث أن المستدعين لم يقدّموا أي بينة تثبت أنهم تضرروا من منح المستدعي أيمن.. ترخيصاً لممارسة مهنة مغسلة سيارات فإن دعواهم تفتقد لشرط المصلحة الذي يتطلبه القانون لقبول الدعوى"[119].

وفي النظام السعودي نصت المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم السعودي على انه [يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي: ... ب- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن...] [120].

إلا أن من الجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري وسع من مفهوم المصلحة ليمكن أي شخص من رفع دعوى تتعلق بالمصلحة العامة، فمثلاً قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "ولما كان من المسلم به أن الآثار من الأموال العامة وكان الدستور المصري في المادة 33 منه قد نص على أن (للملكية العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن) فلا شك في أن من وسائل هذه الحماية الالتجاء إلى القضاء للطعن على القرارات الإدارية التي تمس هذه الأموال العامة، وبناء عليه من باب أولى يكون للمطعون ضدهم باعتبارهم من المشتغلين والمتخصصين بالآثار مصلحة عامة في طلب إلغاء القرار الصادر بالموافقة على عرض هذه الآثار في الخارج"[121].

---

[119]( ) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/176 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/10/6 منشورات مركز عدالة.

([120]) في ذلك انظر: ذنيبات والعجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، ط1، 2010، ص74 . وكذلك انظر: السلوم، يوسف إبراهيم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، ط1، 1986، ص68 .

([121]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1994/2/3، عن: مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص333.

ج) رفع الدعوى ضمن الميعاد القانوني

نصت المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على وجوب تقديم الاستدعاء المتضمن الطعن في القرار الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى.

والمقصود بالنشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للأنظمة التي تتضمن مخالفات للتشريعات البيئية الأعلى درجة كالقوانين البيئية، حيث يجوز رفع دعوى بوقف العمل بها باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية.

ونرى في كل الأحوال أن من الواجب ترك المدة مفتوحة للطعن في القرارات التي تمس بالبيئة وذلك نظراً لخطورتها والآثار الوخيمة المترتبة على تحصينها من الطعن بها بعد فوات المدة، ففوات المدة عقوبة بشكل غير مباشر على إهمال صاحب المصلحة في التقدم بالطعن بالقرار الإداري، إلا إن القرارات المتعلقة بالبيئة تمس الجميع بل وتمس الأجيال المستقبلة، فمن غير المستساغ منطقاً ولا عقلاً تحصينها لفوات مدة الطعن بها.

د) أوجه الإلغاء:

نصت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا الأردني على ما يلي: [تقام الدعاوى على من اصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص.
ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
د. إساءة استعمال السلطة].

وعليه فتتمثل أوجه الإلغاء بالأسباب والعيوب التي تصيب القرار الإداري فتجعل منه حرياً بالإلغاء، وهي: عيب الاختصاص وعيب الشكل وعيب المحل (مخالفة القانون) وعيب السبب وعيب الغاية[122].

ومن الممكن إيراد مثال على أحد تلك العيوب وهو عيب السبب (والذي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق صدور القرار فتدفع الإدارة إلى اتخاذه ويشترط فيه أن يكون موجوداً أولا ومشروعاً ثانياً)، ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري في الإسكندرية قضت المحكمة لصالح جمعية أصدقاء البيئة في الطعن المقدم منهم ضد قرار المحافظ القاضي باختيار منطقة سكنية موقفاً لسيارات وحافلات الإقليم الأخرى القادمة إلى المحافظة، حيث استند القرار بالإلغاء إلى الحفاظ على صحة القاطنين في تلك المنطقة ومنع الضوضاء وحماية البيئة المحيطة بهم من التلوث[123].

إلا أن علينا أن نعلم بأنه ووفقاً للقاعدة المتضمنة انه ليس للقاضي الإداري سوى تقرير مدى مشروعية القرار الإداري دون أن يمتد ذلك إلى اتخاذ القرار المتوجب، فقد في الحالات القضائي القرار طريق عن الترخيص منح عدم على الفرنسي القضاء دأب الترخيص، وعدم يستحق الطاعن بأن الفحص بعد ثبت ولو ذلك الإدارة فيها ترفض التي لتقدير والفني العلمي الترخيص يعود سببه إلى الطابع لمنح الإدارة محل القاضي حلول المتخذة[124]. الاحتياطية كفاية التدابير مدى

دعوى التعويض عن أعمال الإدارة الماسة بالبيئة

لما كان قضاء ديوان المظالم السعودي قضاء إداري كامل فانه يختص بالتعويض عن جميع الأعمال المتخذة من قبل الإدارة سواء أكانت أعمالا قانونية

([122]) وذلك تبعاً لنص المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم السعودي. وفي ذلك انظر: ذنيبات والعجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقا" لنظام ديوان المظالم الجديد ص74 . وكذلك: السلوم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، ص68 .

([123]) حكم المحكمة الإدارية في الإسكندرية في القضية رقم (792) والصادر بتاريخ 1994/6/2، عن: مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص339.

([124]) يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، ص184.

كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية أو أعمالا مادية، وتستند المسؤولية الإدارية في النظام السعودي إلى نص المادة (13/ج) من نظام ديوان المظالم السعودي والتي تنص على انه: [يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي: ... ج- دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة][125].

وكذلك الحال في القانون الأردني، إذ انه وبوجه عام يجوز طلب التعويض عن كافة أعمال الإدارة العامة غير المشروعة، أي سواءً أكانت قانونية (كالقرارات الإدارية) أم مادية، إلا انه ولما كان القضاء الإداري في الأردن ليس قضاءً كاملاً كما هو الحال في السعودية فان محكمة العدل العليا الأردنية لا تختص إلا بالتعويض عن الإضرار الناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة حيث أجازت المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 لكل متضرر من قرار إداري أن يرفق بدعوى الإلغاء طلباً بالتعويض من القرار محل الطعن، حيث يُلجأ إلى سماع دعوى التعويض بعد الحكم بإلغاء القرار الإداري.

وتلعب فكرة المسؤولية الإدارية دوراً هاماً في مجال حماية البيئة، فالإدارة حين تكون مسؤولة سواء عن نشاطاتها الذاتية المضرة بالبيئة أو عن عدم اتخاذ إجراءات الضبط الإداري المتوجبة لحماية للبيئة، ستكون أكثر حرصاً على توخي حماية البيئة في جميع تصرفاتها، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية رئيس البلدية في مجال حماية البيئة في حالات الخطأ الجسيم، كما وقرر مسؤولية المحافظ عن البطء في اتخاذ الإجراءات أو عن عدم كفاية الإجراءات المتخذة حماية للبيئة ومنعاً لتلويثها[126].

البيئة، في التأثير موجز دراسة كفاية عدم حالة في كما وتثور مسؤولية الإدارة البيئية على ترخيص منحها بسبب الإدارة مسؤولية الفرنسي الإداري ومن ذلك فقد اقر القضاء البيئة، ويعتبر على فلاحية مستثمرة آثار لتقدير كافية عناصر على تحتوي لا ضوء دراسة

([125]) في ذلك انظر: ذنيبات والعجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقا" لنظام ديوان المظالم الجديد، ص51. وكذلك انظر: السلوم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، ص68 .

([126]) الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ص176.

الإدارة دون القضائي لمقرر لمسؤولية الإدارة سيدفع الاجتهاد الفقه الفرنسي أن مثل هذا المعطيات المقدمة صدقية من التحقق أجل من وصارمة جادة مراقبة فرض إلى ادني شك كانت يقدر ما إذا أن الحالة هذه الإداري في وللقاضي طلب الترخيص، صاحب قبل من الأضرار المحتملة كل لاتقاء كافية الترخيص طالب اتخذها التي والإجراءات التدابير والنظافة والأمن العمومية الصحية والملاءمة والصحة الجوار ملاءمة على لنشاطه الآثار[127]. على والمحافظة والبيئة الطبيعة وحماية والفلاحة

وعلى كل حال فما يهمنا في هذا المجال مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجبها في حماية البيئة حيث تؤسس مثل تلك المسؤولية على احد أساسين هما[128]:

أ) المسؤولية بشرط وجود الخطأ (المسؤولية الخطئية):

وينشأ الخطأ في هذا المجال نتيجة عدم توفير أسباب الوقاية من الإضرار البيئية، كعدم اتخاذ القرارات اللازمة للوقاية من تلك الإضرار أو امتناع المرفق العام "البيئي" عن أداء عمله (كإصدار البلدية قراراً بوقف العمل في إزالة مخلفات القمامة مدة طويلة من الزمن مما ترتب عليه نشوء أضرار كبيرة بالمواطنين) أو عدم قيام الإدارة بواجبها في الإشراف والتوجيه البيئيين.

وكمثال على المسؤولية بشرط وجود الخطأ السلبي نورد حكماً لمجلس الدولة الفرنسي جاء فيه أن استعمال الدور الأرضي غير المسكون بأحد المنازل التي يُعاد بناؤها كمكان سهل للراحة مفتوح لكل قادم على الطريق العام ومن السوق القريب يشكل خطراً كبيراً على الصحة العامة، وإن العمدة بامتناعه عن اتخاذ الإجراءات اللائحية أو الفردية الضرورية لوقف هذا الخطر يكون قد ارتكب خطأ جسيماً يستتبع المسؤولية،

([127]) يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، ص184.

([128]) سلامة، قانون حماية البيئة، ص283. وكذلك انظر: مخلف، الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"، ص351 وما بعدها.

وتكون المحكمة الإدارية قد أخطأت عندما رفضت طلب التعويض المقدم ضد البلدية"[129].

([129]) عن: الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص125.

ب) المسؤولية بشرط وجود المخاطر (المسؤولية المفترضة):

نتيجة لتشعب الطرق المؤدية إلى تلويث البيئة وتبعاً لكون تلك الطرق تبدو في معظمها مشروعة، وتبعاً للرغبة في تلافي صعوبات إثبات عناصر المسؤولية الخطئية وبالتحديد عنصر العلاقة السببية، فقد ظهرت نظرية المسؤولية المفترضة أو المسؤولية بلا خطأ كبديل ضروري في مجال المسؤولية البيئية، فطبيعة النشاطات الصناعية في حد ذاتها مضرة بالبيئة وان كانت مشروعة[130].

كما أن الإدارة كثيراً ما تلجأ إلى استخدام أشياء ملوثة بطبيعتها كالمواد الإشعاعية وغيرها لغايات محددة، فتكون الإدارة مسؤولة عما تسببه هذه المواد من إضرار، كحالة تخزين كمية من الأسلحة بجانب إحدى الضواحي السكنية وكحالة تسرب الغازات من إحدى المصانع الحربية. كما وتسأل الإدارة عن الأشياء غير الملوثة بحكم طبيعتها إلا أنها تؤدي إلى الإضرار بالبيئة نتيجة سوء استعمالها، فتكون ملزمة بالتالي بتعويض الأضرار الناشئة عنها وفقاً لقواعد مثل قاعدة "الغرم بالغنم" وقاعدة "تحمل المخاطر" وغيرها.

3.3 الخاتمة

أضحى موضوع البيئة الشغل الشاغل للبشرية، وذلك كنتيجة للتدهور الكبير في جميع عناصرها مؤخراً، ولما كان القانون لم يترك شيئا من صور التنظيم الاجتماعي إلا ويتصدى له ويقول كلمته به فلا يوجد موضوع أولى من موضوع حماية البيئة ليتصدى له القانون ويوليه الرعاية والاهتمام اللازمين بقصد ضمان حماية البيئة بعناصرها المختلفة.

إلا أن القانون وكما نعلم حين يتدخل في كثير من الأحيان لحماية مصلحة أو مركز قانوني معين، يكون تدخله هذا من خلال أدوات ذلك القانون، وهي أدوات تختلف من قانون لآخر، فالقانون المدني يتدخل لحماية الذمم المالية للأشخاص من خلال

([130]) ارحومة، حماية البيئة بالقانون، ص269 .

تقرير جزاء التعويض، والقانون الجزائي يتدخل لحماية الحقوق والمصالح الجوهرية في المجتمع كالحق في الحياة وفي العرض وفي الملكية من خلال وسيلة هي وسيلة العقاب، أما القانون الإداري فإن وسائله تتعدد تبعا لتشعب وتعقد الوظيفة الإدارية، فوسائل القانون الإداري هي وسائل الضبط الإداري والمرفق العام والسوائل القانونية كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية والوسائل المالية والسوائل البشرية والتنظيم الإداري.

ولما كانت القاعدة القانونية بعير جزاء تفقد أية قيمة فعلية لها فإنه وعند الحديث عن تدخل القانون الإداري لحماية البيئة لا بد من الحديث عن الجزاءات التي يفرضها هذا القانون عند الإخلال بالقواعد الموضوعية المحددة لحماية البيئة.

لما سبق فقد قسمنا هذه الدراسة إلى فصول ثلاثة تناولنا في الفصل الأول ماهية الحماية الإدارية للبيئة، حيث تحدثنا فيها عن مفهوم البيئة وتلوثها والهدف من الحماية الإدارية لها، ومن ثم انتقلنا لإبراز خصوصية الحماية الإدارية للبيئة من خلال تميزها عن الحماية المدنية والجنائية للبيئة.

أما في الفصل الثاني فقد تحدثنا عن وسائل الحماية الإدارية للبيئة، حيث بدأنا بعرض وسيلة المرفق العام ودورها في الحماية الإدارية للبيئة، وتحدثنا فيها عن التشريعات المتعلقة بتنظيم المدن والقرى والأبنية ودورها في حماية البيئة، ومن ثم انتقلنا للبحث عن التشريعات المتعلقة بالآثار ودورها في حماية البيئة، وكذلك تحدثنا عن حماية البيئة من خلال إنشاء المحميات الطبيعية ومكافحة التصحر والحفاظ على الحياة الفطرية.

بعد ذلك انتقلنا للبحث في وسيلة الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة، حيث عرضنا لقانون حماية البيئة ودوره في حماية البيئة، وكذلك دور التشريعات المتعلقة بالصحة العامة في حماية البيئة. ومن ثم انتقلنا للبحث في دور الوسائل الإدارية الأخرى في حماية البيئة، والمتمثلة في وسيلة التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية) ووسيلة التأديب الوظيفي ووسيلة العقود الإدارية ووسيلتي المال العام والتنفيذ المباشر.

أما في الفصل الثالث فقد تحدثنا عن ضمانات الحماية الإدارية للبيئة، حيث بدأنا بالحديث عن ضمانات الوقاية الإدارية لحماية البيئة، والمتمثلة في ضمانة الأمر والنهي وضمانة الترخيص وضمانة التفتيش وضمانة الترغيب كضمانة وقائية للحماية الإدارية للبيئة.

بعد ذلك انقلنا للحديث عن ضمانات الردع الإداري لحماية البيئة، حيث بدأنا بالحديث عن الشروط الواجب توافرها في الجزاءات الإدارية المقررة لحماية البيئة والجزاءات المالية كضمانات رادعة لحماية البيئة.

أخيرا، فقد عرضنا لضمانة هامة وجوهرية للحماية الإدارية للبيئة تتمثل في الرقابة على أعمال الإدارة، حيث بدأنا بالحديث عن الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة "التظلم الإداري"، ومن ثم انتقلنا للحديث عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضارة بالبيئة، حيث بدأنا بالحديث عن رقابة الإلغاء ومن ثم رقابة التعويض المتمثلة في المسؤولية الإدارية ودورها في تفعيل الحماية الإدارية للبيئة.

وقد توصلنا في هذه الدراسة إلى نتائج وتوصيات نستعرضها في الآتي:

النتائج والتوصيات:

بحثنا في هذه الدراسة موضوعاً هاماً وشائكاً ألا وهو موضوع "الحماية الإدارية للبيئة"، ونهجنا في هذه الدراسة منهج التعرف على مدى كفاية قواعد القانون الإداري في تحقيق الحماية القصوى لعناصر البيئة ومواردها، وفي نهاية هذا البحث من الممكن عرض النتائج والتوصيات التالية:

أولا: النتائج

1. إن المشرع الأردني وقع في تناقض جوهري حين اخذ بالمفهوم الواسع للبيئة، فاشتمل تعريفه للبيئة على عناصر البيئة الطبيعية وكذلك البيئة الصناعية، إلا أنه عاد في نفس المادة ليعدد عناصر البيئة ويقصرها على الماء والهواء وما تشتمل عليه، ومثل ذلك يعد تناقضاً في صياغة المادة، كان من الأفضل أن يتم ذكر عناصر البيئة التي اشتمل عليها التعريف دون الاقتصار على جزء منها.

2. لا نؤيد النظام المسمى "بالمتاجرة في تصاريح التلوث"، وذلك لأنه يجعل من موضوع المحافظة على البيئة مجرد مادة قابلة للبيع والشراء وهو أمر غير مسوغ، فلا يجوز لأية منشأة أن تشتري التلوث لأنه لا يمكن أن يقابل أو يعوض بالمال.
3. إذا حدد القانون جهة معينة لمنح الترخيص فلا تملك أية جهة أخرى منحه إياها، لان المشرع سيكون قدر بان تلك الجهة هي وحدها القادرة والمؤهلة لفحص وتقدير مدى توافر شرائط الترخيص من عدمه.
4. أن سلطات الإدارة اللامركزية سواء المحلية أو المرفقية هي الأقدر على تفعيل وسائل حماية البيئة بحكم القرب المكاني للإدارات المحلية وبحكم التخصص الدقيق للإدارات اللامركزية المرفقية، مما يقتضي معه ضرورة منح صلاحيات اكبر لسلطات الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة.
5. إن مدة الطعن الإداري بالإلغاء لا تتواءم مع الطبيعة الخاصة للأضرار البيئية والتي تستغرق في الأغلب وقتاً طويلاً لحين ظهورها.

ثانيا: التوصيات

1. إن وسائل القانون الإداري لتحقيق حماية البيئة بحاجة إلى تطوير من ناحيتين:
   أ. من ناحية تقادم دعوى الإلغاء، حيث أننا نوصي بعدم وضع مدة محددة للطعن بقرارات الإدارة المتعلقة بالبيئة.
   ب. من ناحية الصفة في الطاعن بدعوى الإلغاء، حيث نوصي بإقرار الدعوى العمومية "دعوى المصلحة العامة" في الأمور المتعلقة بالبيئة.
2. كما ونوصي بالتركيز على وسيلة نشر الوعي البيئي وخاصة في وسائل الإعلام والمناهج المدرسية.
3. وكذلك فإننا نوصي بزيادة الدور الرقابي للإدارة على حسن التعامل مع البيئة خاصة فيما يتعلق بالرعي والصيد الجائرين والاستهلاك المفرط للماء والتلوث الضوضائي.

4. وكذلك فإننا نوصي بزيادة استعمال الترغيب كضمانة من الضمانات الوقائية لحماية البيئة، سيما أن النفوس إنما جبلت على حب ما يحفزها على أداء العمل أو الامتناع عنه.
5. وكذلك فنوصي بتفعيل فكرة المسؤولية المفترضة في مجال مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية، وذلك لتجاوز الإشكاليات الكبيرة الناتجة عن صعوبة إثبات الخطأ البيئي والعلاقة السببية بينه وبين الأضرار البيئة بل وحتى نطاق الضرر البيئي كذلك.

المراجــع

.

ارحومة، الجيلاني عبد السلام، **حماية البيئة بالقانون، دراسة مقارنة للقانون الليبي**، ط1، 2000، الدار الجماهيرية.

إمام، محمد محمد عبده، **الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة:** دراسة مقارنة في القانون الإداري، 2004، دار الجامعة الجديدة.

الباز، داوود عبد الرزاق، **الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث**، ط1، 2006، الإسكندرية: دار الفكر الجامعية.

الباز، داوود عبد الرزاق، **حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد (4)، السنة (30)، ديسمبر 2006 .

الباز، داوود، **حماية السكينة العامة، الضوضاء:** دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، 2004، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

برنامج عدالة للتشريعات والأحكام القضائية الأردنية.

بطيخ، رمضان محمد (2005). **الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة**، ندوة التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية (7-11 أيار 2005)، جامعة الدول العربية.

تعليمات الحد والوقاية من الضجيج في القانون الأردني لسنة 2003.

تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار السعودي لسنة 1429 هـ.

الجلاد، احمد، **تشريعات وقوانين حماية البيئة السياحية**، ط1، 2005، القاهرة: عالم الكتب.

الحلو، ماجد راغب، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007.

الدبوبي، عبد الله وآخرون، **الإنسان والبيئة:** دراسة اجتماعية تربوية، ط1، 2007، عمان: دار المأمون.

دعبس، يسرى، **المحميات الطبيعية والمتنزهات في المملكة العربية السعودية**، ط1، 2002، البيطاش سنتر.

ذنيبات والعجمي، محمد جمال وحمدي محمد، القضاء **الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد**، ط1، 2010.

سلامة، احمد عبد الكريم، **قانون حماية البيئة الإسلامي مقارناً بالقوانين الوضعي**، ط1، 1996، القاهرة.

سلامة، احمد عبد الكريم، **قانون حماية البيئة**، ط1، 1997، من منشورات جامعة الملك سعود.

السلوم، يوسف إبراهيم، **النظام الإداري في المملكة العربية السعودية**، ط1، 1986.

الشرعة، موفق حمدان.**المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة**،(2003). رسالة دبلوم، الجامعة اللبنانية، بيروت.

شطناوي، علي خطار، **الوجيز في القانون الإداري**، ط1، 2003، عمان: دار وائل.

الشيخلي، عبد القادر، **حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام**، ط1، 2009، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

الصلبي، علي بن عمر بن محمد، **حماية الحياة الفطرية وإنماؤها في عهد خادم الحرمين الشريفين**، منشورات جامعة الملك فيصل.

الظاهر، خالد خليل، **النظام الإداري**، ط1، 2009، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.

الظاهر، خالد خليل، **قانون حماية البيئة في الأردن**، دراسة مقارنة، ط1، 1999.

عارف صالح مخلف، **الإدارة البيئية "الحماية الإدارية للبيئة"**، ط1، 2007، دار اليازوري، عمان.

عبد الواحد، فيصل زكي، **أضرار البيئة في محيط الجوار**، 1989، مكتبة سيد عبد الله وهبة.

العزام، سهيل محمد، **دراسة المفهوم القانوني للبيئة** ، ط1 ، 2010، اربد.

العيسوي، عبد الرحمن محمد، **شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي**، ط1، 2006، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
قانون الآثار الأردني رقم 21 لسنة 1988
قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم 9 لسنة 1961.
قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لسنة 1988
قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم 79 لسنة 1966.
قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006.
قانون الصحة العامة الأردني رقم 54 لسنة 2002.
قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992.
قواعد تحديد النطاق العمراني حتى عام 1450 هـ التي وضعها مجلس الوزراء السعودي تبعاً لقراره الذي يحمل الرقم (157) تاريخ 1428/5/11 هـ.
كامل، نبيلة عبد الحليم، **نحو قانون موحد لحماية البيئة**، 1993، دار النهضة العربية.
كساب، عبد الرحمن محمود. **المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة**،(2006) رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
كشاكش، كريم، **الحماية القانونية من التلوث البيئي في الأردن**، 2003، اربد: جامعة اليرموك.
كمونة، حيدر عبد الرزاق، **تلوث البيئة وتخطيط المدن**، 1981، بغداد: دار الجاحظ.
اللبان، خلف الله حسن محمد. **البيئة في التخطيط العمراني**،(1999) الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.
المبارك، فيصل بن عبد العزيز بن محمد، **التخطيط والتنمية العمرانية في المملكة العربية السعودية**، منشورات جامعة الملك سعود، 1424 هـ.
الملكاوي، ابتسام سعيد محمد. **جريمة تلويث البيئة**،(2004) رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا.
نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي لسنة 1421هـ

نظام الاتجار بالكائنات الفطري المهددة بالانقراض ومنتجاتها السعودي لسنة 1429هـ
نظام إدارة المواد الضارة والخطرة الأردني رقم (24) لسنة 2005.
نظام استيراد المواد الكيميائية وإدارتها السعودي لسنة 1427 هـ
نظام الأنشطة المقلقة للراحة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو البيئة السعودي لسنة 1423 هـ.
نظام التصرف في العقارات البلدية السعودي لسنة 1392 هـ
نظام تقييم الأثر البيئي الأردني رقم 51 لسنة 1999.
نظام ديوان المظالم السعودي لسنة 1428 هـ.
النظام الصحي السعودي لسنة 1423 هـ.
نظام صيد الحيوانات والطيور البرية السعودي لسنة 1420 هـ.
النظام العام للبيئة السعودي لسنة 1422 هـ.
نظام حماية التربة الأردني رقم 25 لسنة 2005.
نظام حماية الهواء الأردني رقم 28 لسنة 2005.
نظام الغابات والمراعي في المملكة العربية السعودية والصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/22) تاريخ 1398/5/3 هـ
نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية السعودي لسنة 1415 هـ.
نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها السعودي لسنة 1406 هـ.
هنداوي ، نور الدين ، **الحماية الجنائية للبيئة** ، دراسة مقارنة ، القاهرة : دار النهضة العربية.
هندي، إحسان، **قضايا البيئة من منظور إسلامي**، ط1، 2001، دمشق: دار ابن كثير.
هيكل، السيد خليل، **القانون الإداري السعودي**، ط3، 2004، الرياض: النشر العلمي والمطابع.
يحيى، وناس. **الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر**،(2007) رسالة دكتوراه، جامعة بلقايد، تلمسان.

المعلومات الشخصية

الإسم : سعود مانع سلطان أباالعلا

تاريخ الميلاد : 10 / 4 / 1982

الرمز البريدي : الرياض _ الروضه 11352 ص.ب 39

الهاتف النقال : 00966554101444

البريد الإلكتروني : s.abaalala@hotmail.com

This document was created with Win2PDF available at http://www.win2pdf.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.